



Câmara dos  
Deputados

COLEÇÃO  
**João Camilo  
de Oliveira Torres**

---

# **A Ideia** **Revolucionária** **no Brasil**

# *Câmara dos Deputados*

Presidência

*Rodrigo Maia*

Secretaria-Geral da Mesa

*Leonardo Augusto de Andrade Barbosa*

Diretoria-Geral

*Sergio Sampaio Contreiras de Almeida*

Diretoria Legislativa

*Afrísio de Souza Vieira Lima Filho*

Centro de Documentação e Informação

*André Freire da Silva*

Coordenação Edições Câmara dos Deputados

*Ana Lígia Mendes*

*Editora responsável:* Luzimar Gomes de Paiva  
*Preparação de originais:* Maria Amélia de Amaral e Elói e Wellington Brandão  
*Revisão:* Danielle Ribeiro e Luzimar Gomes de Paiva  
*Projeto gráfico e capa:* Mariana Rausch Chuquer  
*Diagramação:* Thaís Hokama

O texto desta edição foi baseado no da edição da Ibrasa (Instituição Brasileira de Difusão Cultural S.A.) e INL (Instituto Nacional do Livro) de 1981.

2018, 1ª edição; 2019, 1ª edição, 1ª reimpressão.

### COLEÇÃO

João Camilo de Oliveira Torres

n. 8 e-book

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Débora Machado de Toledo – CRB1: 1303

Torres, João Camilo de Oliveira, 1915-1973.

A ideia revolucionária no Brasil [recurso eletrônico] / João Camilo de Oliveira Torres. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Coleção João Camilo de Oliveira Torres; n. 8 e-book)

“Linha Legado.” – Capa.

Versão e-book.

Modo de acesso: [livraria.camara.leg.br](http://livraria.camara.leg.br)

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-85-402-0724-0

1. Política e governo, Brasil. 2. Revolução, Brasil. 3. História política, Brasil. 4. Reforma administrativa, Brasil. 5. Democracia, Brasil. 6. Igreja, Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 32(81)

ISBN 978-85-402-0723-3 (papel) | ISBN 978-85-402-0724-0 (e-book)

Direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara.

Venda exclusiva pela Edições Câmara.

Câmara dos Deputados  
Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara - Coedi  
Palácio do Congresso Nacional - Anexo II - Térreo  
Praça dos Três Poderes  
Brasília (DF) - CEP 70160-900  
Telefone: (61) 3216-5833  
[livraria.camara.leg.br](http://livraria.camara.leg.br)



Câmara dos  
Deputados

COLEÇÃO

**João Camilo  
de Oliveira Torres**

---

# **A Ideia Revolucionária no Brasil**



edições câmara

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

PREFÁCIO

PREFÁCIO À EDIÇÃO DE 1981

INTRODUÇÃO

## **Parte I - A crise do regime**

CAPÍTULO I - A CRISE DA DEMOCRACIA

CAPÍTULO II - A CRISE DA CONSTITUIÇÃO

1. Aspectos gerais
2. As bases do Estado
3. Do regime e da forma de governo
4. A presença do tempo e da história
5. “Disposições Gerais e Transitórias”
6. Conclusão

CAPÍTULO III - A CRISE DA FEDERAÇÃO

1. Aspectos gerais
2. Unidade na diversidade
3. A solução norte-americana
4. Pausa para meditação
5. Uma revolução que temeu a si própria...
6. Restauração e consolidação
7. Perspectivas de renovação
8. Comparações
9. Divisão administrativa, federação e descentralização
10. Federação e desenvolvimento econômico
11. O problema administrativo

CAPÍTULO IV - A CRISE DO PODER LEGISLATIVO

1. Tentativas de solução

- [2. Revisão do conceito de lei](#)
- [3. A questão do imposto: um exemplo](#)

#### [CAPÍTULO V - A CRISE DO GOVERNO](#)

- [1. O Estado em questão](#)
- [2. Causas da crise](#)
- [3. A monarquia, como solução](#)
- [4. A questão administrativa](#)
- [5. O INPS: uma revolução](#)
- [6. Que fazer?](#)

### **[Parte II - O princípio revolucionário em ação](#)**

#### [CAPÍTULO I - CONCEITO DE REVOLUÇÃO](#)

#### [CAPÍTULO II - CONCEITOS PARALELOS](#)

#### [CAPÍTULO III - OS PARADOXOS DAS REVOLUÇÕES BRASILEIRAS](#)

- [1. A mística da legalidade](#)
- [2. Os estranhos instrumentos](#)
- [3. Resultados extraordinários](#)
- [4. Consequências imprevisíveis](#)
- [5. Revoluções sociais no Brasil](#)
- [6. O mistério do reino](#)

#### [CAPÍTULO IV - SEGURANÇA NACIONAL E ORGANIZAÇÃO POLÍTICA](#)

#### [CAPÍTULO V - AS RAZÕES DA HISTÓRIA](#)

- [1. A crise da autoridade](#)
- [2. A grande contradição](#)
- [3. Em face da esfinge](#)
- [4. Cristo e César](#)

### **[Parte III - A revolução de nosso tempo](#)**

#### [CAPÍTULO I - A CRISE DAS GERAÇÕES](#)

- [1. Autocrítica de uma geração perplexa](#)
- [2. A crise da juventude](#)

3. A educação liberal e seus efeitos

CAPÍTULO II - A CRISE RELIGIOSA

1. A igreja no Brasil

2. A igreja como sacramento e organização

3. A missão dos leigos

4. A nova cristandade

5. Deus e César

6. Ser e transcendência

7. A esperança cristã

CAPÍTULO III - A CRISE IDEOLÓGICA

1. Considerações gerais

2. O paradoxo do nacionalismo

3. Posições esquerdistas

4. A doutrina da Escola Superior de Guerra

5. A “contraconsciência”

CAPÍTULO IV - A TRANSFORMAÇÃO POLÍTICA MODERNA

1. Futurologia e política

2. Fins e meios

3. Partidos e assembleias

4. Os meios modernos de comunicação

5. Direitos do homem e do cidadão

6. Uma possível solução

7. O problema eleitoral

CAPÍTULO V - A PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO  
BRASILEIRO

1. Os obstáculos ao desenvolvimento

2. Fatores positivos

3. Presente e futuro

CAPÍTULO VI - A REFORMA ADMINISTRATIVA

1. Importância da reforma administrativa

2. Planejamento e coordenação

3. A descentralização

4. A delegação de competência

5. O controle

5. A experiência imperial

6. Reorganização estrutural

7. A presença feminina

## CAPÍTULO VII - A NOVA ECONOMIA

1. A reforma da empresa

2. As classes, sua organização e representação

3. O planejamento

## CAPÍTULO VIII - EM BUSCA DA SEGURIDADE SOCIAL GLOBAL

1. Da cobertura de riscos à poupança social

2. “De cada um segundo sua capacidade...”

3. “... a cada um segundo suas necessidades”

## CAPÍTULO IX - TENTATIVA DE CONCLUSÃO

## **APRESENTAÇÃO**

A arte da política dificilmente pode ser captada, em sua plenitude, se não levarmos em consideração elementos que passam despercebidos no nosso cotidiano. Apenas com o tempo, mediante reflexão madura e desapaixonada, torna-se possível vislumbrar o panorama em que os protagonistas políticos se inseriam, os limites a que se achavam submetidos e os objetivos que almejavam quando de suas decisões.

É justamente por reconhecer essa realidade que a Câmara dos Deputados procura trazer à luz estudos que tenham como objeto precípua de análise nossa identidade nacional.

João Camilo de Oliveira Torres foi um original e dedicado estudioso dos problemas institucionais brasileiros. Suas reflexões, vastas e profundas, materializaram-se em extensa bibliografia. Com o lançamento da coleção “João Camilo de Oliveira Torres”, a Edições Câmara busca resgatar esse pensador e facilitar o acesso a suas obras.

Rodrigo Maia  
Presidente da Câmara dos Deputados

# PREFÁCIO

*João Camilo de Oliveira Torres:  
um brasileiro e um Brasil a ser contado.*

Com a reedição da coleção João Camilo de Oliveira Torres, a Câmara dos Deputados dá início a sua linha editorial “Legado”, por meio da qual pretende oferecer ao público, entre outros temas relevantes, obras fundamentais à compreensão de nossa identidade nacional.

João Camilo de Oliveira Torres foi um verdadeiro gigante do pensamento brasileiro. Escritor, historiador e jornalista, procurou entender o Brasil - mais especificamente o Estado brasileiro - a partir de suas origens, seguindo sua evolução ao longo do tempo. Nasceu em 31 de julho de 1915 na cidade de Itabira-MG. Diplomou-se em filosofia pela Universidade do Brasil e começou a escrever para jornais em 1937. Foi professor de filosofia moral e de história do Brasil em diversas universidades mineiras. Pertenceu à Academia Mineira de Letras e ao Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais e, em 1959, foi eleito membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Faleceu em sua mesa de trabalho, no gabinete da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em Minas Gerais, no ano de 1973, vítima de colapso cardíaco.

Ao longo de sua carreira historiográfica, João Camilo de Oliveira Torres idealizou aquilo que seria sua História das Ideias Políticas no Brasil, composta de doze títulos. Apesar de não ter sido concluída, a obra é, sem dúvida, sua maior contribuição ao pensamento político brasileiro. A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil, por exemplo, recebeu os prêmios “Cidade de Belo

Horizonte”, em 1952, e “Joaquim Nabuco”, da Academia Brasileira de Letras, em 1958.

É com o objetivo de resgatar a obra desse pensador singular que a Edições Câmara, consciente de seu papel na promoção e difusão do patrimônio cultural do Brasil e de suas instituições, lança a presente coleção. Que esta seja uma grande contribuição para a formação da sociedade brasileira e para seu reencontro com as origens de nossa identidade nacional.

Brasília, dezembro de 2017.

Evandro Gussi  
Deputado federal

*Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,  
Muda-se o ser, muda-se a confiança:  
Todo o mundo é composto de mudança,  
Tomando sempre novas qualidades.*

CAMÕES (Soneto 45)

*Ó glória de mandar! Ó vã cobiça  
Desta vaidade a quem chamamos Fama!  
Ó fraudulento gosto, que se atija  
C'uma aura popular, que honra se chama!*

CAMÕES (*Os lusíadas*, canto IV, estrofe 95)

## PREFÁCIO À EDIÇÃO DE 1981<sup>1</sup>

Há 25 anos, quando começava minha carreira de previdenciário, o filósofo Euríalo Canabrava, meu chefe na seção de concursos do IAPC,<sup>2</sup> me pôs nas mãos o livro de G. Ferrero, *Le pouvoir*, que acabava de sair em Nova Iorque (devido à guerra, os livros franceses vinham dos Estados Unidos), dizendo-me: “Este livro explica nossa situação”. A situação do Brasil era a seguinte: o regime era o presidente. Não havia qualquer poder fora do seu, e nenhuma instituição complementar ou paralela. Era o “presidencialismo puro”, consoante fórmula oficial. Mais ainda: para fixar que só havia o poder de um homem, não de um sistema, como na Rússia de Stalin, na Alemanha de Hitler e, obviamente, na Itália, onde havia Mussolini, mas havia o rei e um conjunto de órgãos fora dos quadros do fascismo, no Brasil não havia nem ao menos a sucessão regular. E isso se tornara tragicamente atual naqueles dias difíceis que vivíamos, com o país atravessando, talvez, a pior crise política de sua história, só que ninguém tomava conhecimento do fato, por efeito da censura rigorosa – quase ninguém sabia que estávamos correndo riscos tremendos. A questão era a seguinte: no 1º de maio anterior, ao dirigir-se ao estádio do Vasco da Gama para a habitual concentração operária e o discurso de praxe, o Sr. Getúlio Vargas é vítima de brutal choque de veículos. Para nós todos, houvera uma ligeira “batida” e fratura banal. Só muito mais tarde, e aos poucos, ficou o povo sabendo das reais proporções do desastre. Como consequência, durante um período bastante largo, de vários meses, propriamente não havia quem exercesse realmente a Presidência da República; a administração pública funcionava rotineiramente, e os decretos mais urgentes eram assinados pelo presidente em seu leito de doente. Naqueles

dias, vivia o IAPC uma crise muito séria, da qual resultou o afastamento do Sr. Fausto Alvim (o mais capaz dos presidentes daquela autarquia), pelo fato de recusar-se a assinar financiamento para a construção de um cassino. A questão se decidiu ao acaso, pois, a rigor, o chefe do governo não tinha condições de saber exatamente o que se passava, nem, muito menos, de tomar decisões conscientes. Na minha opinião, ou pela minha impressão de espectador dos fatos, o Sr. Getúlio Vargas jamais conseguiu recuperar o domínio da máquina do Estado. Daí por diante ficou sendo mais uma figura de proa, utilizada por vários elementos, do que o piloto real. E isto até o amargo fim.

Discutindo os problemas e o livro de Ferrero, Euríalo Canabrava me fez uma observação que, 25 anos depois, ainda me angustia:

“se o presidente houvesse morrido no desastre, ninguém teria atribuições legais de suceder-lhe: o primeiro que chegasse e conseguisse ficar, seria o governo”.

E Ferrero nos explicou todo o fenômeno: a base de um regime são os princípios de legitimidade, os “gênios invisíveis da cidade”, cordões de seda que atam dragões. O primeiro problema de um regime político é sua legitimidade, que se funda em vários fatores, principalmente na fixação de regras gerais que todos aceitam. Os ingleses não alteram sua constituição senão com o tempo e com base no reconhecimento dos poderes anteriores, pois sabem da grande verdade descoberta por Ferrero: só os governos legítimos conseguem governar.

Daí por diante a questão não me deixou mais e toda minha preocupação tem sido procurar um princípio racional e indiscutível para fixar uma legitimidade que não pudesse ser contestada. Sinto que o homem moderno procura apenas governos eficientes, não discutindo a questão da legitimidade dos governos, como não discute a legitimidade

das uniões de casais que encontra nas reuniões sociais. Na verdade isto é um erro e sociólogos empiristas, como Lipset, descobriram Ferrero e consideram fundamental a questão.

Ferrero distingue quase legitimidades de legitimidades plenas. Como ensinava a doutrina antiga da tirania e do rei legítimo, é possível, a longo termo, a legitimação de um usurpador, e um rei legítimo pode tornar-se um tirano, quando se justifica a rebelião, consoante a doutrina católica dos escolásticos do Barroco. Numa fase de transição, há a quase legitimidade, que Ferrero estuda nos Saboias de Itália.

Pessoalmente, considero que a melhor solução do problema seria considerar legítimo o regime fundado no princípio que foi causa formal da nacionalidade. Citemos alguns casos indiscutíveis: a rainha em seu parlamento, para a Inglaterra; a união dos estados, na América do Norte; a Federação dos Cantões, na Suíça etc. Um regime fundado em algo diferente começa ilegítimo e pode, com o tempo, tornar-se efetivamente legítimo, pelo menos legitimado. Aí ficaria mais simples a discussão: uma pesquisa histórica honesta nos daria a chave da questão. O problema é que as pessoas, cujas convicções fossem contrariadas pela pesquisa, não concordariam e sofismariam, como aqueles que, no Brasil, não apreciam que se diga esta verdade elementar de que foi D. Pedro I o proclamador de nossa Independência e que, sem ele, jamais o Brasil se manteria unido. Sem ele, não somente no sentido de líder do movimento, mas, e principalmente, em função do princípio que representava. Não nos esqueçamos de que a consciência nacional brasileira tomou forma, de fato, na Guerra do Paraguai, o primeiro acontecimento de nossa história em que todos os brasileiros reagiram unanimemente em face de um único fato: foi a primeira situação global e nacional de nossa história.

Daí minha atitude em face dos acontecimentos de... 1964, sempre ratificada pelos fatos. O regime de 1946, apesar de golpes profundos em sua integridade, mantinha-se numa situação de quase legitimidade e todos, de certo modo, procuravam salvar as aparências. Mas, a partir do mês de março de 1964, a situação tomou tais cores que a ordem jurídica seria dificilmente salva - de repente se viu que ninguém mais considerava o regime como vigente e, de fato, quando o primeiro soldado saiu de seus quartéis, a Constituição de 1946 estava literalmente arquivada. Daí por diante, só teríamos situações de fato, e os homens que estivessem com o poder nas mãos poderiam fazer o que achassem melhor. Criara-se uma situação irreparável, destas que não admitem recomposição possível.

Era, para mim, quase emocionante acompanhar, quer em correspondência e conversas com amigos, quer na análise das palavras e atos dos políticos, inclusive dos governantes que assumiram o poder em abril de 1964, que todos se agitavam em torno de uma possibilidade morta. Raramente encontrava uma pessoa que compreendesse que não era uma questão de gosto, conveniência ou vontade, mas, sim, de um fato: a ordem jurídica de 1946 deixara de existir, pura e simplesmente. Ensina santo Tomás de Aquino que nem Deus pode fazer do "feito", não feito. Isto é, Deus pode ressuscitar um morto, mas não pode fazer com que não houvesse morrido nunca. Há, na vida, muitas situações irreparáveis: vamos dizer, um lar desfeito pode ser, por notável esforço, refeito, mas será algo muito diferente. A inocência, uma vez perdida, não se recupera, podemos fazer penitência, recuperar a Graça - não volver à inocência. Ocorre-me aqui uma frase de minha mãe, dita, não sei por que motivo, pois a soltou sem mais, enquanto costurava e eu andava por aí: "Não podemos conservar a inocência, mas devemos ser honestos". Uma hipótese histórica para fins de comparação - se D. Pedro II, em

1889, se aliasse a Deodoro, desse um golpe de Estado, fechasse o Parlamento e afugentasse os “casacas” detestados pelo marechal - a ordem jurídica da Constituição de 1824 estaria liquidada e irremediavelmente liquidada. D. Pedro II poderia continuar sendo imperador legítimo do Brasil, pois a autoridade do soberano era anterior à Constituição, apenas reguladas por ela as suas funções. Poderia, contudo, conforme andassem as coisas, passar de imperador a tirano e perder o direito de reinar. Mas, a constituição de D. Pedro I teria deixado de existir, perderia sua vigência.

\* \* \*

Ora, colocando-me na posição de historiador, de homem que procura ver no futuro o desdobrar-se da situação presente, sem consideração por ambições políticas, que não as alimento, nem interesses partidários, que rejeito, gostaria de dizer claramente o que pode ser a solução da crise política brasileira, a longo termo. Certamente, o que vou escrever vai desagradar aos diversos grupos que estão aí, pois coloco de lado seus objetivos particulares e considero apenas o bem comum - levo em conta as razões nacionais, não os interesses seccionais.

Há, no Brasil, dois grupos políticos - a oposição e o apoio à revolução. O primeiro alega ser necessário “redemocratizar” o país - se isto for a volta à eleição direta e a abolição da nova sistemática legislativa, a fórmula é mal colocada - tais instituições não são antidemocráticas os países mais democráticos do mundo possuem chefes de Estado não eleitos (são monarquias) e as leis são votadas, geralmente, de acordo com a orientação do chefe de governo (adotam o parlamentarismo e, pois, a fusão da liderança parlamentar e a chefia do governo no mesmo homem, o primeiro-ministro). Seria a “volta à democracia”, o fim das punições, a pacificação moral? Mas aí não seria a

redemocratização, mas a reconciliação nacional. Tese simpática, mas perigosa, pois há o segundo grupo, que não tem agido por palpite, mas pela convicção de que importa preservar a segurança nacional, neutralizar a ameaça comunista que vem de Cuba, resolver certos problemas nacionais (como a integração das áreas), que não podem ter solução sem governos fortes, liquidar a corrupção política que se alastrou depois de 1946, com um carreirismo medíocre e interesseiro a dominar todos os setores. Consideram todos que as Forças Armadas não podem permitir a volta ao caos.

Assim estão paradas as coisas. O leitor, se estiver em posição nitidamente partidária, já optou por uma das variantes e considera a outra criminosa. Eu considero legítimo o desejo dos vencidos de voltar à comunhão nacional (a redemocratização é, apenas, um instrumento para isto, na esperança de que, por exemplo, eleições diretas dariam vitória à oposição - mas, conhecendo a falta de convicções dominantes nas elites nacionais, sei que os defensores atuais da eleição direta amanhã a combaterão, se isto lhes interessar). Se é legítimo o desejo de reconciliação - e muitos dos vencidos de 1964 são pessoas aptas a refazer suas carreiras, sem perigo para a segurança nacional - é óbvio que as Forças Armadas sabem o que querem e o que devem fazer.

\* \* \*

Além dos horizontes estreitos das lutas pessoais, a história nos mostra objetivos mais amplos.

Reinando em Portugal, D. Pedro II, a quem coube consolidar a posição da Casa de Bragança, os bandeirantes, ao findar o século XVII, espalharam-se pelo continente e descobriram as Minas Gerais. Podemos dizer que o segundo século da vida brasileira veria a expansão além da linha de Tordesilhas, expansão precária, quase simbólica,

em rápidas correrias, mas de qualquer modo era a presença de súditos do rei de Portugal, em terras que, pela Demarcação do Mar Oceano, deviam ser de Castela. Somente em Minas Gerais haveria a ocupação efetiva, mas esta viria depois. Reinando em Portugal o filho e o neto do mesmo rei, tivemos a queda do meridiano, com os tratados de Madri e de Santo Ildefonso; produtos da sábia diplomacia de D. João V e do marquês de Pombal, da ação de vários diplomatas ilustres, como Alexandre de Gusmão, de governadores, como Bobadela e Luís de Cáceres. Foi a época das grandes fortificações, como Príncipe da Beira e Macapá, da guerra dos Sete Povos, da consolidação da conquista da Amazônia, do Extremo-Oeste, do Rio Grande do Sul.

O ouro de Minas Gerais, inteligentemente aplicado pela Coroa portuguesa, serviu para triplicar os territórios americanos de Portugal, vale dizer, o território brasileiro. Que historiadores portugueses considerem que D. João V gastou o dinheiro de Minas com palácios, compreende-se; em Portugal, quase nada ficou. Mas, no Brasil, ficaram dois terços do atual território. E Pombal, embora submetendo Portugal a um férreo despotismo, realizou uma obra mais imponente no Brasil, de consolidação militar, do que a sábia diplomacia e a inteligente política de D. João V conseguiram... reinando no Brasil o imperador D. Pedro II, descendente dos reis citados, houve, na segunda metade do século XIX, uma grande guerra, tão mal lembrada pelas atuais gerações. Essa guerra teve dois *fronts*: o de Mato Grosso e o do Rio Grande do Sul, além do que foi depois a arrancada gloriosa em território estranho.

Nas lutas de bandeirantes, nas guerras dos Sete Povos, os brasileiros enfrentaram, sempre, redutos de guaranis reduzidos pelos jesuítas, com suas admiráveis experiências de socialismo. Mas eram terras que os tratados haviam entregue à soberania portuguesa, e Gomes Freire, com

soldados mineiros, paulistas e fluminenses, consolidou o domínio brasileiro na área missionária. O poeta mineiro Basílio da Gama, no poema *O Uruguai*, cantaria a vitória de Bobadela sobre os guaranis. Aliás, os bandeirantes sempre foram adversários constantes das reduções e “paulista” era nome odiado em Buenos Aires. Ora, foi do Paraguai, por assim dizer, o último reduto guaranítico, que saiu a guerra. Lopez, por certo involuntariamente, estava tentando uma vingança da derrota hispano-guarani de um século antes.

Podemos, assim, dizer que a Guerra do Paraguai, a grande epopeia do Brasil na segunda metade do século XIX, foi a consolidação pelas armas, nos mesmos lugares, por descendentes dos mesmos homens, do domínio brasileiro sobre as terras situadas além da linha de Tordesilhas. Solano Lopez, como que movido por um instinto profundo de sua raça, quis anular o esforço dos bandeirantes, quis anular pelas armas os tratados de Madri e de Santo Ildefonso. Caxias e Osório completaram a obra de Bobadela e Cáceres.

Temos, pois, uma verdadeira fatalidade histórica: na segunda metade de cada século, o problema da expansão brasileira além do meridiano Belém-Laguna se apresenta e os brasileiros, usando da força das armas, dos recursos da diplomacia, corrigem o tratado entre os reis católicos e D. João II...

Se na década de 60 houve a luta sangrenta, o Império, na segunda metade do século XIX, realizou um belo capítulo na luta sobre o Tratado de Tordesilhas, este pacífico: a consolidação do Sul, graças a uma sábia política, que cicatrizou as feridas da guerra civil, que distribuía imigrantes europeus pelas terras do Rio Grande do Sul e do oeste de Santa Catarina e Paraná. Graças a isso, o que foi conquistado à Espanha, no século XVIII, tornou-se, no século XX, uma das alavancas do progresso brasileiro...

Estamos na segunda metade do século XX. A classe política brasileira jaz perplexa e os brasileiros não possuem nenhum objetivo claro acerca de seus destinos. Fala-se em desenvolvimento econômico: a maioria do povo brasileiro vive em níveis razoáveis de desenvolvimento (litoral, grandes centros e populações ao sul do paralelo 19). O problema brasileiro não é bem desenvolvimento econômico, mas a civilização de grandes áreas abandonadas, de grandes florestas. A Amazônia e o Extremo-Oeste não são rigorosamente subdesenvolvidos: são despovoados e incultos. O problema é, simplesmente, levar a civilização para lá. Daí a grande revolução brasileira do século XX, a obra da nossa geração: lançar-se na conquista efetiva das áreas que os bandeirantes, D. João V, o marquês de Pombal e D. Pedro II, com a tenacidade antiga, conseguiram garantir para nós.

Hoje possuímos recursos técnicos e meios de ação desconhecidos então, hoje podemos tornar efetiva a ocupação até agora simbólica. Se o marquês de Pombal garantiu a entrada do Amazonas com o belo forte de São José, em Macapá, se construiu, onde é Rondônia, o forte do Príncipe da Beira, em ermas paragens para nós, hoje, e em cuja lápide D. José se intitula rei de Portugal e do Brasil, se Bobadela consolidou o Rio Grande do Sul, se a geração de nossos avós, uma geração que nós conhecemos, fez a duras penas a Guerra do Paraguai, nós, pacificamente, com máquinas de abrir estradas, com indústrias locais, podemos ocupar aquelas regiões.

Para o historiador, apenas temos a permanente consciência brasileira da política da Casa de Bragança, sempre voltada para a expansão do território brasileiro. Para o historiador, é D. Pedro II de Portugal impulsionando e protegendo os bandeirantes, é D. João V e Pombal aplicando o ouro de Minas em alta política diplomática, que nos daria os tratados de Madri e de Santo Ildefonso. Mesmo o

antijesuitismo de Pombal, em si tão irracional e criminoso, aparentemente para consolidar o absolutismo, contra as doutrinas de Suarez, desconhecidas do mundo culto até o século XX, mas ensinadas em Coimbra, mesmo o antijesuitismo de Pombal poderia ter uma justificação política, certa ou errada: a consolidação dos territórios que estavam sendo incorporados à Coroa portuguesa dependia em muito (ou poderia depender, segundo o marquês) da expulsão dos jesuítas, que seriam obstáculos à plena atividade das autoridades portuguesas...

Isto vê o historiador. Para o homem de Estado, para quem, no poder, tiver a consciência da continuidade das gerações e as razões nacionais como base da política, para um grupo político que fosse como os dinastas, conscientes das responsabilidades da política para com a história, o problema do Brasil no século XX é o da consolidação da obra dos Braganças, numa política ousada, viril, máscula, sem a tendência à crítica destrutiva e às lamúrias inconsequentes, uma política que considerasse que às grandes nações não se fazem sem homens dotados de sentido da grandeza, da consciência da continuidade, de homens que compreendem que os objetivos da política devem ir além da existência individual.

Fala-se em objetivos nacionais permanentes - os homens passam, sua vida é muito curta - para cuidarmos de objetivos permanentes (e objetivos "nacionais", não individuais), devemos considerar que são objetivos situados além do que alcançará a mísera vida humana. E é isso que a história oferece à atual geração política: a consolidação do Norte e do Oeste. Mas isto somente se conseguirá se abolirmos o derrotismo, o espírito de facção e os egoísmos. Se as razões nacionais falarem mais alto que os interesses seccionais e as paixões da hora.

E daí este livro, em que procuro fixar os aspectos teóricos da crise brasileira.

\* \* \*

Com ele posso dizer que está praticamente feita minha "*História das ideias políticas*", embora ainda reste um volume que não me pareça venha a ser muito grande, para redigir. Não calculei jamais, dadas as dificuldades da pesquisa no Brasil, meus poucos lazeres, outros trabalhos intelectuais e os trabalhos exigidos por outras imperiosas imposições, que viesse a cabo dentro de um prazo tão rápido. É claro que a sequência na elaboração não seguiu a marcha do plano: o primeiro a ser escrito foi *O positivismo no Brasil*, que não é dos iniciais da série, e ultimamente redigi o primeiro, verdadeira introdução geral à obra, *Interpretação da realidade brasileira* e, agora, o que será de certo modo o último (embora venha depois um, que pode ser considerado complemento). A sequência definitiva será:

I. *Interpretação da realidade brasileira*

II. *A igreja e a sociedade brasileira (História das ideias religiosas no Brasil)*

III. *O pensamento político do Reino Unido*

IV. *A democracia coroada*

V. *Os construtores do Império*

VI. *A formação do federalismo no Brasil*

VII. *O positivismo no Brasil*

VIII. *Estratificação social no Brasil*

IX. *O presidencialismo no Brasil*

X. *A vida partidária no Brasil*

XI. *A ideia revolucionária no Brasil*

## XII. *Textos e documentos para a história da monarquia brasileira*

Em *A ideia revolucionária no Brasil* cuido dos temas presentes e atuais, do que viveu a minha geração, estudo a história das ideias políticas no mundo ideológico em que vivi. O que ocorrer depois do tema desse livro ficará para quem vier, no futuro, para quem tentar, depois, reescrever a história das ideias políticas no Brasil, de acordo com os critérios que irão dominar amanhã: como as ideias que hoje inspiram aos homens vão seguir o curso de todas as coisas, os futuros historiadores, adotando outras posições, terão não somente outro ângulo de visão, como, também, outras ideias a historiar.

O livro terá o seguinte plano:

I. Um estudo teórico da crise do regime.

II. Um estudo sobre o tema das revoluções no Brasil, sobre a significação histórica da ação violenta entre nós, e uma análise do destino futuro do presente ciclo, ou antes, da presente etapa das transformações revolucionárias de nosso tempo, ou das adaptações por meio de violência entre a ordem política e social e a ordem social e econômica, em resumo, o que poderá sair do que atualmente temos, situação que é uma revolução, embora, não “a” revolução que, como vimos, já houve.

III. Como conclusão, o estudo da crise de nosso tempo em seus aspectos ideológicos, espirituais e morais.

É preciso que se diga, ao terminar, algo muito simples: nenhuma revolução, nenhuma transformação conseguirá superar suas próprias contradições se não procurar aceitar e reconhecer as tradições nacionais. As contradições que todas as revoluções provocam nascem, exatamente, do fato de procurarem ser um processo de ruptura com o passado e, portanto, com a essência nacional, ao invés da evolução

que é a construção do futuro, apoiando-se no passado, na substância nacional. Mesmo a Revolução brasileira, que evitou a maioria das calamidades da América espanhola, exatamente por sua continuidade - a Monarquia portuguesa caminhava naturalmente, por força de pressões quase incontrolláveis para ser a Monarquia brasileira, os Braganças sempre foram reis mais do Brasil que de Portugal, se a adoção da Constituição não significou ruptura e, sim, complementação da ordem jurídica anterior (ainda mais que se conservou íntegra a Monarquia e a mesma dinastia), o antilusitanismo da geração da Independência, explicável, muito compreensível, quase necessário, era um absurdo. E daí o que pode ser a conclusão geral: nós somente conseguiremos construir o nosso futuro na medida em que formos fiéis ao nosso passado.

---

[1](#) Editoras Ibrasa e INL.

[2](#) Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes.

# INTRODUÇÃO

O nosso tempo acredita estar vivendo um processo revolucionário. Em primeiro lugar, pelas transformações introduzidas pela técnica, as quais, realmente, criam situações totalmente novas. Quem não conhece os “sinais dos tempos” registrados por João XXIII na *Pacem in terris*?

Primeiro, a gradual ascensão econômico-social das classes trabalhadoras. Partindo da reivindicação de seus direitos, especialmente de natureza econômico-social, avançaram em seguida os trabalhadores às reivindicações políticas e, finalmente, se empenharam na conquista de bens culturais e morais. Hoje, em toda parte, os trabalhadores exigem arduamente não ser tratados à maneira de meros objetos, sem entendimento nem liberdade, à mercê do arbítrio alheio, mas como pessoas em todos os setores da vida social, tanto no econômico-social como no da política e da cultura.

Em segundo lugar, o fato, por demais conhecido, do ingresso da mulher na vida pública: mais acentuado talvez em povos de civilização cristã; mais tardio, mas já em escala considerável, em povos de outras tradições e cultura. Torna-se a mulher cada vez mais cônica da própria dignidade humana, não aceita mais ser tratada como um objeto ou um instrumento, reivindica direitos e deveres consentâneos com sua dignidade de pessoa, tanto na vida familiar como na vida social.<sup>3</sup>

Além disto, estamos vendo transformações sociais diretas, mudanças de regimes, fim de impérios antigos e o aparecimento de novos. Alguns dos homens marcantes de nossa época conheceram a rainha Vitória e a sociedade aristocrática da *Belle Époque*, e, ao mesmo tempo, tomaram conhecimento das nações africanas independentes. O mapa da Europa, em cinquenta anos, passou por enorme transformação (curiosamente só a América não se alterou...) tornando-se, hoje, irreconhecível. Todos tivemos de reaprender a geografia, muitas vezes.

Com isto, a palavra “revolução” é uma palavra sagrada e muita gente acha falta de respeito usá-la de modo livre: ela somente se aplica a movimentos nobres e elevados, dentro

de nossas convicções. Para muita gente só uma determinada revolução pode merecer o nome de tão elevado sentido místico. De fato, há razão para isto: a perda da fé propiciou a perda do sentido escatológico da história - os cristãos esperam e pedem a vinda do reino de Deus. Quem não acredita em Deus, e não espera a vinda dos séculos futuros, a segunda volta do Cristo, deve esperar, em curva próxima da história, um reino humano que nos traga a paz, a alegria e a justiça. Daí a mística revolucionária, como substituta da parusia cristã. O *Manifesto comunista* não é senão uma forma social e secular de apocalipse.

O Brasil, ao entrar no segundo quartel do século XX, exatamente quando terminava de comemorar, com festas que marcariam época, o centenário de sua Independência, começou a demonstrar sinais de transformação rápida: as primeiras amostras de industrialização, o automóvel superando o drama das distâncias que as ferrovias enfrentavam com dificuldade (de repente, o histórico forcinho estabeleceu, em estradas provisórias, ligações rápidas, fazendo todo o país entrar no século XX), os tenentes que se rebelavam, a mostrar que a juventude militar não concordava com os estilos políticos adotados com a implantação da República, os escritores e os artistas quebravam os cânones estéticos do parnasianismo, com o movimento modernista, alguns intelectuais se convertiam ao catolicismo, fugindo ao positivismo e ao agnosticismo tradicionais.

Afinal, em 1930, o sistema adotado em 1889 veio abaixo e uma nova era começou. Hoje, sentimos perfeitamente isto - e não somente houve o fim de uma forma política, mas de um conteúdo social e cultural, também. Uma estatística fácil de fazer: o número considerável de grandes empresas, de firmas comerciais, industriais, bancárias - do jornalismo à fabricação de brinquedos - estabelecidas no Brasil entre

1925 e 1935 - o *crack* de 1929, impedindo importações, ajudaria, assim como a concentração de população criava mercados internos. Por vezes era uma história que vinha do Império: o imigrante que veio plantar café, e que afinal se tornou rico, transforma-se em industrial. Mais: os lucros do café não justificavam viagens à Europa, mas aplicações mais prosaicas, por aqui mesmo. Os paulistas deixaram de ser quatrocentões, preferiram o ar mais positivo do industrial ao estilo aristocrático da primeira geração de grandes fazendeiros. Era a nova bandeira, agora de chaminés fumegantes.

Quando, em 1945, o Estado Novo caiu, a grande surpresa da nossa geração foi que, ao contrário de todas as teorias vigentes no mundo desde Rousseau, o Sr. Getúlio Vargas, o ditador, o fascista, o homem que se opunha conscientemente às modalidades democráticas de governo, que sabidamente não acreditava em eleições, era mais popular do que os políticos liberais e os homens que haviam sacrificado tudo pela democracia e os intelectuais que sonhavam com a liberdade restaurada. Os novos inconfidentes foram refugados pelo eleitorado; aqueles que lutaram e sofreram para que o povo pudesse votar foram batidos nas urnas; os homens que se haviam identificado com o Estado Novo eram e continuaram sendo mais populares.

Não adianta alegar que a propaganda deformara a opinião pública, tornando tais homens conhecidos enquanto o DIP mantinha outros desconhecidos: muitos fatos posteriores nos confirmam a conclusão, profundamente melancólica para nós, que participamos das lutas contra o Estado Novo: nossa pregação democrática conquistou o povo, que acabou convencido da superioridade da democracia - mas, em nome da democracia, refugou, várias vezes, os adversários do Estado Novo. Ainda vimos isto na questão do parlamentarismo: defendia-se o presidencialismo, para dar

ao povo o direito de escolher homens mais ligados ao regime de Vargas. Quer dizer: na realidade há um fenômeno Getúlio Vargas e ele, assim como tudo que lhe diz respeito, está enraizado no seio do povo. Foi o governo Castelo Branco que levou ao poder os homens que derrubaram o Estado Novo - e este fato não deixa de ser extremamente grave demais para que evitemos discuti-lo publicamente.

Ora, tudo isto derrota as teorias que se elaboraram até hoje. Quer dizer: a ideologia liberal, desde Rousseau, nos ensina que o povo deve escolher seus governantes, pois assim ele escolherá as figuras mais representativas (o que é óbvio) mas estas serão as mais progressistas e liberais.

No Brasil, pelo menos, a realidade demonstrou ser outra: e um plebiscito em 1946, ou em 1950, teria dado uma vitória esmagadora ao Estado Novo. Esta a verdade que, contrária a todas as nossas ideias recebidas, vamos dizer, à própria lógica democrática, não costuma ser dita em público: mas sabemos bem que as eleições diretas, hoje, e o presidencialismo, ontem, encontram mais adeptos entre restos do getulismo do que entre adversários dele. Reconheço, pessoalmente, que esta conclusão me é profundamente desagradável e que a ela cheguei depois de experiências que reputo simplesmente dolorosas. E, para dar um depoimento de ordem pessoal, evoco a leitura, feita em dias bem próximos à queda do Estado Novo, da edição completa da *Queda do Império*, de Rui - e as páginas do tribuno, sobre a "*Guarda negra*", provocaram-me verdadeiro choque: Rui estava dizendo dos ex-escravos que agrediam os republicanos o mesmo que nós, jornalistas da UDN, escrevíamos dos "queremistas" - e senti a identidade dos fenômenos. Confesso que me recusei a concluir claramente, tanto a aproximação me chocava. O tempo demonstrou-me, com outros fatos, que a aproximação era correta, era a repetição do mesmo fato: os negros

combatiam os republicanos que queriam expulsar (como de fato fizeram) a princesa que os libertara. Os operários de hoje, na maioria descendentes dos mesmos homens libertados em 1888, reagem da mesma forma. Um ingênuo cartaz da campanha do brigadeiro volvia a símbolo antigo e mostrava o São Jorge da liberdade, vencendo o dragão da ditadura: a nação, isto é, a princesa que o santo-herói libertara, na versão moderna da lenda preferiu o dragão. E deu as costas ao herói.

Daí o fato de, a partir de *A libertação do liberalismo*, vir tentando dolorosamente refazer as bases doutrinárias da democracia no Brasil, para desfazer o mistério e sairmos de uma interrogação no gênero do soneto de Natal, de Machado. Estaria errada a democracia, ou estamos errados nós, os democratas?

Importa fixar as bases da popularidade do Sr. Getúlio Vargas como base inicial do raciocínio. Acredito, hoje, ser isto bem fácil. Três motivos explicam a presença de Vargas no coração do povo e não é difícil demonstrá-lo:

a) A legislação de trabalho e previdência. Considero irrelevante discutir, hoje, a questão da contribuição pessoal ou não do ex-ditador na elaboração das leis. Ele as promulgou; e, em alguns casos (como a CLT), em plena ditadura. Podemos dizer que, por suas influências positivistas acerca da “incorporação do proletariado na sociedade moderna” e graças à presença de Oliveira Viana no Ministério do Trabalho, isso se deu clara e conscientemente. Ele sabia que estava dando forma ao trabalhismo nacional, sabia que estava mudando o Brasil e não se enganava sobre os efeitos e deu toda a força a seus colaboradores na matéria. E seus discursos, que nós ridicularizávamos, deram ao operariado nacional consciência de classe. Esta parte me parece óbvia, e de contestação quase

impossível: os operários daquele tempo sabiam o que era ser operário antes e depois de Vargas - o resto é literatura.

b) As classes médias, numa época de transformação social, com o fim da economia agrária tradicional e o aparecimento das primeiras grandes cidades, a independência feminina e o início da modernização do Estado foram beneficiadas pelo Dasp, que tanto se criticou, mas que, na época, racionalizou a burocracia, criou o sistema de mérito e difundiu os concursos, reforma administrativa que permitiu a minha geração, dos estamentos tradicionais, sobreviver. E fazer carreira. Um inquérito na primeira geração da Previdência Social seria altamente ilustrativo.

c) Por fim, um fato muito importante, jamais confessado de público, pois significa o fim das ideias correntes nos meios intelectuais e políticos: o povo brasileiro não ama os “políticos”. A palavra é pejorativa e todos reconhecem que é nociva a substituição do critério “político”, isto é, de compadrio, amizade, interesses de grupo, pelo “administrativo”, que é do mérito. A questão possuía duas faces.

Nos municípios, predominava o sistema (que atravessaria a República toda, mesmo vigorando o regime de partidos únicos) de lutas de família, inglorias, sem objetivos elevados, criando ódios e inimizades, lutas e mortes, travando o progresso local, não apenas por efeito das querelas infundáveis, mas conscientemente, como daqueles chefes que impediam melhoramentos elementares (como escolas e estradas), de medo que isto provocasse alteração na estratificação social e, portanto, na balança de poderes. O fato é que, enquanto as famílias lutavam, o bem comum era desprezado. Quando da queda do Estado Novo, ouvimos muitos depoimentos de pessoas que temiam a volta das

lutas municipais e, em muitos casos, os receios mostraram-se muito bem fundados.

No plano geral: o povo temia que as lutas partidárias e as necessidades da vida política estabelecessem o *spoil system*, ao invés de uma administração eficiente e neutra. Os receios eram, lamentavelmente, bem fundados: depois da queda do Estado Novo, apesar da defesa de alguns raros governantes que tiveram a coragem de enfrentar o problema (como o Sr. Milton Campos, em Minas) raramente se conseguiu evitar que os postos administrativos de maior responsabilidade deixassem de ser moeda política. O caso da Previdência Social ficaria tristemente famoso: os institutos foram, sem a menor cerimônia, distribuídos como despojos de um povo vencido e conquistado, e sem quaisquer considerações que inspirariam os destinos de milhões de segurados, assim sacrificados a interesses eleitoreiros.

Daí o povo não amar as lutas políticas, nem os homens que vivem de ocupar cargos eletivos.

Isto sem falar num velho problema, não estudado ainda: a velha separação entre “ser” e “representar”, entre a figura do povo, como um conjunto de classes, e a do parlamento. É razoável que um parlamento seja composto de intelectuais de classe média, por motivos de especialização: eles é que sabem fazer leis. Mas, será que os representantes do povo brasileiro – sempre intelectuais de classe média, em 1867 como em 1967 – podem ser considerados, efetivamente, como carregando os anseios, as aspirações, os sentimentos deste povo? Todos falam no povo – mas podemos considerar, por exemplo, identificados ideologicamente, o parlamento brasileiro e o povo brasileiro? Fiquemos num exemplo simples: as classes intelectuais no mundo ocidental, desde o século XVIII, são fortemente impregnadas de agnosticismo. Em nenhuma

época da história do Brasil, pelo menos desde a segunda metade do Império, o parlamento brasileiro teve em si maioria de católicos fervorosos. Ou, pelo menos, pessoas de prática e vida religiosa igual à corrente no seio do povo. Ora, se ficarmos numa questão vital como a da religião, a distorção é completa.

De tudo isto decorreu uma verdade profundamente melancólica: o povo viu, cada qual a seu modo, a realização de seus ideais políticos nos efeitos e na orientação do Estado Novo. Isto sem falar no fato de amar o brasileiro um tipo paternalista de política, e desamar as lutas, inclusive, e principalmente, os jornalistas virulentos, que, se são apreciados em certos setores das classes médias, são geralmente malvistas.

Não podemos negar o maquiavelismo consciente do Sr. Getúlio Vargas - poderíamos, como historiador, acreditar que muito do que fez nasceu de intenções menos idealistas. Mas os fatos são fatos - e estes nos dizem que, afinal de contas, terminou havendo maior identidade entre a política representada pelo ditador e aquela a que aspirava o povo. As ideias liberais que, afinal de contas, partem de pressupostos puramente teóricos, e nem sempre confirmados, é que não se aplicavam. O povo pode amar a liberdade, mas isto não quer dizer que ame os liberais. O direito de escolha não leva, como sonhavam os antigos, à escolha dos melhores, mas à dos mais audazes. O povo é apto para escolher representantes (e não há outra maneira de escolhê-los senão por meio de eleições) mas não o é para selecionar governantes; o líder popular não é, necessariamente, um homem capaz e bem-informado. Assis Brasil dirá tudo por nós:

A eleição do chefe de Estado por sufrágio popular transforma-se em um caso de plebiscito. Escolher presidente e escolher deputados não é a mesma operação, nem sequer analogia existe entre ambas. A linguagem costumeira emprega para os dois cargos a palavra *eleger*. *Eleger*, *eligere*, é

sempre escolher, nomear, designar, se apenas dermos atenção ao sentido etimológico do vocábulo; ele exprime, porém, coisas bem distintas entre si, conforme a aplicação objetiva. Eleger deputados, homens da confiança do povo, representantes das várias opiniões em que este se divide, que terão de discutir as ideias, fazer as leis ordinárias, arbitrar os recursos de que poderá dispor o governo e fiscalizar a aplicação deles - é hipótese completamente diversa da de designar o mais alto dos funcionários, o que há de presidir ao governo e à administração e ser o mais patente titular de exercício da soberania nacional. Adotando o sentido usual das palavras, eu diria: "Os representantes devem ser *eleitos*, o presidente *nomeado*".

A designação dos representantes requer apenas um elemento - a confiança política dos eleitores. Deve, por isso mesmo, ser exclusivamente entregue ao povo e só há de ser legítima quando no conjunto refletir a imagem perfeita da opinião popular. A escolha de chefe de Estado é, pelo contrário, mais um ato de administração do que de soberania. É uma operação que demanda trabalho prévio de ponderação e raciocínio, inconciliáveis com a imaleabilidade do sufrágio popular. A opinião manifesta-se intransigentemente e assim convém que seja; mas aos atos do governo deve corresponder o mais pronunciado espírito de tolerância e eleger presidente não é constituir um representante, é fazer o primeiro dos funcionários públicos.

Não se confia ao arbítrio popular a nomeação dos juizes, nem a dos vários ramos dos serviços públicos; menos que se lhe deve reconhecer competência para eleger o magistrado dos magistrados e chefe de todos os serviços e administrador supremo da coisa pública. É da natureza do eleitorado popular que os seus movimentos sejam como de um ser inarticulado; há de manifestar-se por sim ou por não, pela única força da preponderância numérica, seja esta de um partido homogêneo ou já de uma coligação. Não é preciso recordar que me refiro aos eleitorados que forem chamados a resolver uma dada questão de administração, como é a nomeação de funcionários; não falo dos que têm de eleger representantes.<sup>4</sup>

Daí a conclusão: importa estabelecer instituições adequadas à realidade histórica, não fantasiar regimes de acordo com teorias.

A crise política de nosso tempo não teria, talvez, caráter dramático, se tivéssemos considerado uma opção bem formulada pelo escritor monarquista austríaco Kuelnet-Leddin: liberdade e igualdade são termos antinômicos e, se pretendermos preservar a liberdade, devemos considerar a necessidade de admitir desigualdades e restringir a área de ação do poder popular. Se desejamos a

igualdade - é mister restringir a liberdade. O liberalismo associava ambas, pois se opunha à nobreza - era a igualdade dos cidadãos contra os estamentos elevados. Ora, hoje o apelo à igualdade vem de baixo, dos operários que não participavam das repúblicas liberais. Eles querem a igualdade - e esta pressupõe restrições à liberdade. Daí a crise de nosso tempo; estamos em época revolucionária e qualquer governo que se adote hoje terá que enfrentar a opção proposta por Kuelnet-Leddinh, pasmado hamletianamente na indecisão entre *liberty or equality*.

Quando os tenentes de 1922, agora marechais, alcançaram o poder em abril de 1964, não queriam senão consolidar a democracia e limpar a República do lixo amontoado por uma década de demagogia. A pressão dos acontecimentos, as exigências e necessidades da gestão correta dos negócios públicos, a força inelutável da necessidade, tudo concorreu para algo de simples: mudou-se o regime político, para espanto daqueles que não compreendiam que a quebra dos princípios de legitimidade, mesmo de mera quase legitimidade como o que havia, provoca a ruptura geral da ordem política. E passamos a ter um governo de técnicos, não de políticos.

---

[3](#) Encíclica *Pacem in terris*, p. 40-42.

[4](#) Assis Brasil, *Do governo presidencial na República brasileira*, Lisboa, 1896, p. 239-243.

# **Parte I**

## **A crise do regime**

# **CAPÍTULO I**

## **A CRISE DA DEMOCRACIA**

A viabilidade de instituições políticas normais na segunda metade do século XX, embora empresa difícil, está a exigir completa revisão de certas posições que, correntes ao tempo em que foram elaboradas as doutrinas geralmente aceitas, hoje constituem exceções. Fiquemos em dois pontos básicos.

Primeiramente, a disjunção entre liberdade e democracia. Para todos nós, principalmente se mais velhos, temos, aí, conceitos geminados: democracia pressupõe liberdade e esta não faz sentido sem aquela. Mas, se antes havia uma distinção real entre dois conceitos diferentes, mas colocados em posição de dependência, hoje, efetivamente, podemos ver, mesmo, oposição. A liberdade consiste no reconhecimento de que as pessoas e os grupos possuem direitos próprios e podem autodeterminar-se, o que, obviamente, não implica numa participação direta na formação e no exercício do poder político; a democracia significa a participação dos governados na direção da coisa pública. Um exemplo fácil: na União Soviética, onde não há quase liberdade, a democracia é reconhecida, pois, nominalmente, os governantes são escolhidos pelos governados. E nada impede que essa participação se torne mais efetiva e real, deixando o governo que os grupos primários escolham pessoas de sua confiança (e acreditamos que, em muitos casos, seja esta a realidade hoje), sem listas pré-fabricadas e imposição de nomes. Isso, naturalmente, sem partidos, campanhas eleitorais e opções: apenas os cidadãos escolhendo, entre seus vizinhos, aqueles que lhes parecem mais dignos de confiança. Semelhante solução, teoricamente possível e mesmo viável, significaria democracia sem liberdade. A

outra: uma monarquia absoluta, na qual houvesse liberdade de imprensa e a ordem civil fosse liberal, ou um regime como os preconizados pelos positivistas e, na prática, um pouco o regime imperial alemão ao tempo de Guilherme II (os alemães, na ordem privada, eram tão livres como quaisquer outros europeus, apenas participando mediocrementemente na vida política, não obstante haver um parlamento de poderes moderados) ou a fase final do Império austríaco. Como se vê, do ponto de vista prático, um regime de liberdade sem democracia, se não exagerarmos as coisas, não constitui uma possibilidade e já ocorreram formas razoáveis disto.

Essa disjunção precisa ser considerada como uma das realidades de nosso tempo, pois o desconhecimento do fato pode conduzir a muitos equívocos fatais, e, por outro lado, convém considerar o problema da adaptação da democracia às condições efetivas do mundo em nosso tempo. Nós, pelo desprezo dessa realidade, estamos condenados a cair em alguns equívocos graves: basta recordar que, na melhor democracia, pode a vitória de um partido socialista provocar, por uma política bem conduzida de socializações, a destruição completa da liberdade - o monopólio de meia dúzia de atividades pode transformar o povo em plebe "*taillable et corvéable à merci*", como na Idade Média. O peronismo não usava de instituições políticas especialmente antidemocráticas; do ponto de vista do direito constitucional, a Argentina não era um estado exageradamente totalitário. Mas, os meios de que dispunha o governo, quer através de empresas estatais, quer pelo controle da CGT, eram suficientes para não deixar ninguém respirar.

Outra questão: na era liberal, quando foram elaboradas as teorias políticas vigentes, o eleitorado e a representação eram expressão da mesma realidade social. Como lembra Lippmann, em *The public philosophy*, o "povo" como

totalidade nacional e o “povo” como corpo eleitoral (os que votam) não coincidem jamais e, no século passado, o eleitorado era uma minoria de homens, maiores (por vezes de 25 anos), de classe média, por força do chamado “censo”. De fato, o eleitorado é uma criação de leis; em qualquer país, em qualquer regime, ninguém é eleitor de direito natural, mas por força de uma lei qualquer. E, geralmente, há restrições ao direito de voto, nem que sejam as da idade: não há, realmente, um absoluto sufrágio universal.

Pelas restrições ao direito de sufrágio, no século passado, a classe governante era a mesma. Isto é: os representados e os representantes eram pessoas da mesma classe social e, portanto, pensavam do mesmo modo. O parlamento do Império era composto de bacharéis e o eleitorado, de fazendeiros, comerciantes e funcionários - mas todos terminavam sendo parentes e adotavam, geralmente, as mesmas posições e reconheciam idênticos fins ao Estado. Liberais ou conservadores, os fundamentos de sua filosofia política eram os mesmos. Isso acontecia, aliás, em qualquer país. E esse eleitorado era restrito numericamente, não se verificando fenômenos de massa, não havia a propaganda: todos liam jornais e adotavam as ideias dos sólidos “artigos de fundo”...

Hoje, temos um eleitorado enorme, reagindo de acordo com comportamentos de massa e situações diferenciadas de classe, religião, origem, sexo, grupos de idade etc. E o parlamento, composto de homens de classe média, que se reúne em Brasília, surge como realidade social bastante diversa da massa de homens e mulheres, operários e burgueses, funcionários e agricultores que votam. Temos, assim, uma verdadeira defasagem entre o representante e o representado e, afinal, o parlamento não representa senão os pontos de vista dos deputados. Tanto que os jornais falam claramente numa classe política, fruto,

ademais, de uma contingência inevitável da democracia representativa, isto é, a ocorrência de eleições provoca, necessariamente, o aparecimento de candidatos e, portanto, de pessoas que se dedicam permanentemente ao ofício de representar o povo. Não criaria a democracia representativa aquela procura dos ofícios pelos homens, como estado permanente, tão criticada por Vieira, como a desgraça das repúblicas?

O resultado é simplesmente o seguinte: ou temos, como no Brasil, uma classe política autônoma, nascida de seu próprio seio e vivendo do *munus* público, o que pode, afinal, provocar uma revolta geral, da qual não nos faltam amostras, como o caráter pouco nobilitante do termo “político”, ou, então, uma maior autenticidade, vamos dizer assim, da representação. Na prática, isso tem conduzido à floração de demagogos de arrabalde, sem eira nem beira, sem conteúdo nem capacidade, ou então elevando ao poder homens de origem modesta, mas que, uma vez eleitos, deixam a condição proletária e tornam-se burgueses (o que é um direito deles, mas uma decepção, politicamente falando), ou pode conduzir a partidos que, em nome de aspirações populares, eliminem a liberdade, em soluções do tipo peronista.

Há um problema. A saída talvez envolva uma revisão de conceitos, a fim de salvaguardar a liberdade, mesmo que seja preciso reduzir o grau de participação do governado na formação e existência do governo, embora aumentando o controle da ação governamental, exatamente para evitar a expansão do poder, a que todas as soluções políticas modernas estão quase, inevitavelmente, conduzindo.

Essa crise da democracia, que não deve conduzir ao fim da liberdade, mas a uma re colocação do problema de modo a termos homens livres num Estado eficiente, uma democracia eficaz como nos reinos do norte da Europa e da

*Commonwealth*, foi muito bem colocada pelo Sr. Virgílio Balestro, que diagnosticou precisamente o mal.

O declínio do Poder Legislativo não constitui precisa e original culpa da revolução de 31 de março. Os entendidos o vêm diagnosticando, em toda parte, especialmente a partir do começo do século atual. O fenômeno prende-se, sobretudo, à ampliação dos compromissos do Estado moderno. No momento em que os congressistas aceitaram tal extensão da atividade estatal, perderam proporcional parcela de seu poder e controle. O Congresso ficou com suas velhas estruturas protocapitalistas, ao tempo em que o Estado aumentava substancialmente sua interferência no campo econômico e social. O poder administrativo principiou a exercer vasta capacidade legisladora, enquanto continuava detendo seu *munus* tradicional. [...]

O Estado visava a ter uma cabeça só, dentro da natural hegemonia dos condutores políticos da administração. A direção da empresa não mais queria tolerar a oposição sistemada, em nome dos princípios cardiais da unidade de comando e da unidade de direção, em nome da bússola e do desdém da biruta e da gandaia. Uma onda de tecnocracia submergia porção cada vez maior do mágico inconsciente ou da mera ênfase tribunícia. A finalística última e necessária do poder, que é a produção efetiva do bem geral, velando pelo grito da razão, sobrepunha-se à razão do grito. *Res, non verba*, repetiriam os antigos pragmáticos. [...]

Fatos novos e antigos, não excluíam a natural hegemonia da unicéfala administração nacional, que exigia a unificação do comando e a unificação da direção, destruíram, em boa parte, a teoria simplista da separação e independência dos poderes, terminando por integrar a administração e a legislação. A história de como se formaram na Europa os modernos parlamentos muito auxilia a compreensão do poder assim integrado. [...]

Se o legítimo poder político é força mais consentimento, a fratura do monopólio real em favor dos representantes da nação constituiu a vitória da soberania popular; a quebra seguinte, em favor do gabinete, foi exigência imperativa do *homo faber* face ao *homo magicus*, isto é, a vitória da administração científica ou, pelo menos, eficiente e racional para assegurar a produção do bem público, visando-se à unificação do comando e da direção, consoante o que preconiza o pai das ciências administrativas, Henri Fayol.<sup>5</sup>

Assim, o que torna extremamente difícil, quase impossível, a organização de um sistema político democrático capaz de funcionar entre nós, provém de que os nossos juristas, políticos, jornalistas importantes, em resumo, as pessoas que podem decidir, sistematicamente invertem (e o mal é

antigo) os termos do problema, elaborando leis segundo princípios formais teóricos, e querendo, depois, forçar a adaptação da situação concreta aos esquemas preconcebidos. E quando tais teorias não funcionam, o raciocínio, altamente elucidativo, é o mesmo: o povo “ainda” não está suficientemente educado. Creio que não há melhor indicação do nominalismo subjacente à mentalidade dominante, e causa de nossas confusões, que esta explicação do malogro continuado das constituições republicanas. O povo não está “ainda” educado.

Quer dizer: tudo é uma questão de indivíduos bem ou mal-educados, uma questão de vontades individuais boas ou más. O Sr. barão de Montesquieu, ao assinalar que há regimes diferentes para pequenas comunidades, nações médias e grandes impérios, estava sociologicamente mais atual que os nossos políticos, juristas, jornalistas e fazedores de constituições e leis.

A democracia, no século XX, enfrenta um tríplice desafio, que, ou nossos redatores de constituições e leis eleitorais consideram, ou continuarão elaborando textos válidos para o astral, como até agora.

a) A massificação da sociedade. No século XIX votavam alguns indivíduos: na eleição de Feijó para regente único, uma verdadeira eleição presidencial, compareceram, no país inteiro, dois mil eleitores. Houve, na época regencial, uma reunião do colégio eleitoral de Itabira, para pedir ao parlamento imperial a cessação do mandato do então deputado Honório Hermeto Carneiro Leão - uns vinte cidadãos presentes e um deles propôs e os demais aprovaram a moção violenta contra o futuro marquês de Paraná. D. Pedro II disse em nota à margem de livro que “o Paraná não se curvava” e os eleitores não se curvavam diante dele também...

Ora, hoje, interferem nas decisões eleitorais milhões de pessoas, o que muda muito o aspecto da questão. As repúblicas foram sonhadas num tempo em que era possível organizar corpos políticos como associações para determinados fins, não grandes multidões. Voltamos ao exemplo imperial. Quando redigia *A democracia coroada* fiz um estudo estatístico da situação de Minas, exatamente um século antes - havia 2.002 eleitores de segundo grau, que votavam nos deputados e senadores, distribuídos pelos vinte círculos e colégios eleitorais da província, exatamente a de maior eleitorado. Hoje são milhões. Creio que a democracia eleitoral pode enfrentar o desafio do número, pelo sistema distrital, que reduzindo a área física abaixa o número e tira o caráter maciço das decisões. Há um brocardo sociológico, de uso corrente, verdadeiro, que se aplica ao caso: as alterações quantitativas nas sociedades produzem alterações qualitativas. Essa redação é geralmente atribuída a Marx, mas a ideia é bem mais antiga. Montesquieu e a sua fórmula sobre regimes, por exemplo.

b) A questão das classes. Lipset provou *ad nauseam*, que sendo uma eleição um fenômeno estatístico, os eleitores votam de acordo com certas situações globais, não por força de raciocínios abstratos e ideias hauridas da leitura de jornais. Para começo, nós lemos os jornais que estão de acordo com nossas ideias, para vê-las engrandecidas pelas palavras bonitas dos jornalistas importantes. Nos Estados Unidos, onde há o máximo de educação, com escolas ótimas, sistemas pedagógicos perfeitos, um povo de alto padrão cívico e todo mundo respeitando as leis e aceitando convictamente o que dizem as autoridades, as pessoas vão às urnas em função de uma série de influências, estudadas minuciosamente por Lipset e muitos outros

autores. O problema é simples: quando foram elaboradas as ideias dominantes nos meios cultos brasileiros, o eleitorado era todo constituído de indivíduos de classe média, portanto com as mesmas ideias, as mesmas aspirações e os mesmos objetivos. Hoje, votam operários, agricultores, comerciantes, funcionários, homens e mulheres. Ora, isto veio alterar completamente a situação.

Podíamos, no século passado, considerar como chefe da nação o eleito pelo povo, pois afinal, todos eram homens da mesma classe e com os mesmos pontos de vista. No fundo, Seyés estava por detrás de todas as ideias, a recordar que o "*tiers état*" era tudo. Hoje, tal não seria mais possível - o chefe do Estado, que deve ser o representante de toda a nação, que deve falar por todos os cidadãos, não importando a classe e a condição, deve ser algo de transcendente, sob pena de ser apenas o agente de uma das classes, já que não é possível a um homem ser de todas as classes ao mesmo tempo. O governo pode representar um grupo, mas o Estado deve estar além dos grupos. Do contrário, estará a liberdade liquidada.<sup>6</sup>

Corolário: a presença dos dois fatores de perturbação acima conduziu a dois fatos novos na política do século XX: o aparecimento dos partidos, que transferiram as decisões, de atos individuais, para atos corporativos - os governos, hoje, em qualquer país democrático, não expressam a vontade de indivíduos livres, mas de partidos, de grandes corporações políticas, que disciplinam as vontades individuais. Segunda observação: a opinião pública foi substituída pela propaganda. Creio ser ocioso recordar que a presença da propaganda política, hoje, tornou perfeitamente superados quase todos os modos de pensar inspirados na velha ideologia liberal, embora correntes em nossos círculos influentes.

As responsabilidades econômicas. Trata-se de algo que dispensa maiores referências, por ser algo de óbvio. Ninguém mais põe em dúvida, discute ou contesta - o Estado, hoje, possui pesados e complexos encargos em matéria econômica, diretos, como no caso de serviços administrados pelo governo, e de natureza econômica, que vão de indústrias monopolizadas a serviços de utilidade pública, como, no mundo, leis regulando questões de interesse mais ou menos econômico. Ora, tudo isto alterou completamente a vida política e não podemos esperar que constituições e regimes ligados à economia liberal possam servir para o Estado que agora existe. E do ponto de vista eleitoral, baste-nos uma pequena observação: quem terá a ingenuidade de pensar que um governo, dominando, como os modernos, toda a vida de um cidadão, possa ser facilmente vencido em pleitos eleitorais? Um partido, com tamanhas armas, é invencível.

Em resumo, não podemos deixar de reconhecer a presença de fatos novos na vida moderna, fatos novos - *Rerum novarum*, como diria Leão XIII - que mudaram, também, a organização do Estado e estão exigindo adoção de instituições políticas diferentes.

Outros aspectos que merecem revisão urgente dizem respeito à clássica ideia da divisão dos poderes, além da própria conceituação do que se poderia chamar “sujeito de direito” do poder democrático.

Com relação à primeira - temos os textos constitucionais todos, que são redigidos como se Montesquieu fosse a descrição da natureza das coisas e não a visão deformada do regime britânico. Mas, todas as constituições são assim.

Na realidade, temos duas colocações do problema.

Uma, que consideramos em nossa *Harmonia política*, distingue os poderes de “mando” dos de “representação”,

assim discriminados: todas as funções do Estado ou são de mando ou de representação ou ordens emanadas de cima, ou pedidos, sugestões, mesmo ameaças, de baixo. Esta classificação, como veremos, em seguida, ao estudarmos os diversos itens em que se subdivide, elimina muitas questões ociosas e acolhe várias outras que a tríplice divisão tradicional deixa em suspenso, como, por exemplo, a da verdadeira conceituação das funções da chefia de Estado em oposição às de chefia do governo, ou a situação da oposição como órgão do Estado institucional nas democracias modernas. O assunto ficará mais claro ao estudarmos os órgãos em que se subdividem estas duas funções principais.

Temos, pois, dois grupos dos poderes no Estado: os de mando e os de representação.

São os seguintes os órgãos representativos:

1. da nação, na unidade de sua totalidade, ao chefe do Estado, ao soberano;
2. do povo, o corpo eleitoral, dividido em partidos;
3. da opinião pública, a Câmara dos Deputados, subdividida em:
  - 3.1 a “situação”, que representa a corrente majoritária;
  - 3.2 a “oposição”, que expressa a opinião minoritária;
4. da tradição, o Senado;
5. dos interesses econômicos, sindicatos e associações de classe.

E os partidos políticos, de tamanha importância no mundo moderno?

Instituições destinadas a disciplinar a opinião corporificam o eleitorado. Como órgãos de representação constituem

subdivisão do corpo eleitoral - pela legislação brasileira atual, os partidos são partes em que se subdivide o corpo eleitoral, este último, o órgão criado por lei, composto de eleitores, destinados a designar, em nome do povo, os mandatários da nação. Por outro lado, os partidos são órgãos de mando, quando colaboram nas grandes decisões políticas.

As funções de mando, que se escalonam a partir da chefia de Estado, ponto final do processo representativo, e início da hierarquia de comando, constituem-se da seguinte forma:

- a) de elaboração, que compete ao Legislativo em seu sentido mais amplo;
- b) de direção, ao governo;
- c) de consulta, aos conselhos técnicos;
- d) de jurisdição, aos tribunais;
- e) de defesa, às forças armadas;
- f) de execução, ao serviço público administrativo.

A outra, de Loewenstein, considerando apenas os poderes de mando em sua etapa mais alta, onde reside a soberania, distribuição que não contraria a primeira, mas sim desenvolve um de seus aspectos, e que considera poderes de decisão, deliberação e controle.

Assim, o eminente jurista expõe a sua posição:

La determinación de la decisión política fundamental, o toma de la decisión política, consiste en la elección de una, entre varias posibilidades políticas fundamentales frente a las que se encuentra la comunidad estatal. Como decisiones políticas fundamentales deben considerarse aquellas resoluciones de la sociedad que son decisivas y determinantes, en el presente y frecuentemente en el futuro, para la conformación de dicha comunidad. Conciernen tanto a asuntos extranjeros como internos, materialmente pueden ser de naturaleza política, socioeconómica y hasta moral, por ejemplo, cuando se refieren a cuestiones religiosas. Dado que la

demarcación entre el contenido político y económico de una decisión ha desaparecido prácticamente, y dado que ambos campos están unidos inseparablemente, no cabe que se dé una decisión política fundamental con una substancia exclusivamente política o económica.

La decisión conformadora más importante con la que se enfrenta una nación es la elección de su sistema político y, dentro de ese sistema, de la forma específica de gobierno la cual desea vivir, en el supuesto que la voluntad constituyente del pueblo tenga la posibilidad de dicha elección y no le sea impuesto un régimen por la fuerza. Todas las constituciones presentan, pues, una decisión política fundamental: si la nación desea adaptar la monarquía constitucional o la república, el parlamentarismo o el presidencialismo. Sin embargo, estas oportunidades para el ejercicio del poder constituyente se suelen dar raramente. En otros campos, se tendrán que tomar decisiones políticas fundamentales cuando se haga necesaria una solución ante el enfrentamiento de diferentes intereses e ideologías. En la mayor parte de estas decisiones conformadoras las circunstancias obligan a un compromiso. En el más reciente acontecer político se puedan observar gran cantidad de ejemplos: la elección entre el libre cambio y el proteccionismo; la actitud del Estado frente a las cuestiones religiosas, como por ejemplo la separación del Estado y de la Iglesia y las escuelas confesionales; la dirección que se deberá dar a la educación, humanista o técnica, o si cabe encontrar un equilibrio; la alternativa entre un sistema económico con empresa privada libre del control estatal o un sistema de economía dirigida; el paso al Estado de bienestar; las relaciones entre los empresarios y los empleados y trabajadores en el proceso de producción; la disposición de las riquezas naturales; la socialización y nacionalización de partes o de la totalidad de la economía nacional; la subvención a la economía agraria; el paso de una economía agraria a una economía industrial; la política fiscal y monetaria; el sistema impositivo y su influencia en la distribución de la riqueza.<sup>7</sup>

**Em outro passo, diz o mesmo autor:**

Bajo la categoría de “ejecución de la decisión política”, se comprende llevar a la práctica dicha decisión. La ejecución de la decisión puede alcanzar cualquier campo de las actividades estatales; frecuentemente consiste en la ejecución de la legislación. La mayor parte de las leyes que componen nuestros códigos son, o bien los instrumentos para la ejecución de anteriores decisiones políticas, que trasladan ahora dichas resoluciones a la vida de la comunidad, o bien tienen un carácter estrictamente utilitario al regular exclusivamente el desarrollo normal de las relaciones sociales. Ejemplos de tales leyes puramente técnico-utilitarias son disposiciones sobre la sanidad pública, sobre medidas y pesos, y regulaciones análogas. Su cualidad específica es que son axiológicamente neutrales y no afectadas por los contrapuestos intereses pluralistas. La legislación ha dejado, pues, de ser una categoría funcional separada o separable del resto de las otras

actividades estatales, tal como era concebida en la teoría clásica de la separación de poderes.

La administración es el aspecto de la ejecución de decisiones políticas que surgen con más frecuencia en la vida diaria, y este aspecto corresponde a lo que tradicionalmente se ha llamado “ejecutivo”. Bajo esta categoría se debe entender la aplicación tanto de las decisiones políticas como de aquellas disposiciones de carácter técnico-utilitario a las necesidades de la vida de la comunidad. Para este fin, la función de la ejecución política está equipada con un plantel de personas - funcionarias, burocracia gubernamental - que aplican al caso concreto las normas generales de la legislación. En la sociedad estatal del siglo XX, se puede considerar como el fenómeno más digno de ser resaltado la transformación del Estado legislativo en el Estado administrativo. Por el enorme crecimiento que han experimentado las intervenciones administrativas llevadas a cabo por el Estado de bienestar en la vida de la comunidad, ha habido necesidad de delegar la mayor parte de la función legislativa del parlamento en el gobierno y en las autoridades. Esto ha dado lugar a que los contactos entre el ciudadano y las autoridades estatales se hicieran mucho más frecuentes. Cuantitativamente, a la Administración le corresponde la mayor parte de la ejecución de la decisión política y de la totalidad de la actividad estatal.<sup>8</sup>

### Finalmente, sobre el control político, afirma:

El núcleo de la nueva división radica en la tercera función, es decir, el control político. En una perspectiva histórica, el constitucionalismo ha sido la búsqueda del medio más eficaz para moderar y limitar el poder político, primero el del gobierno y después el de todos y cada uno de los detentadores del poder. El hombre racional desconfía por naturaleza de todo ilimitado, y con toda razón. Si el fin más noble de la sociedad es alcanzar aquel estado que permita el máximo desarrollo de la personalidad de cada miembro, se puede decir que el grado de acercamiento a dicho fin se corresponde con los progresos que cada sociedad estatal ha realizado en relación con aquellas instituciones destinadas a controlar y limitar el poder político. El actual retroceso que experimenta la libertad se refleja en la poca fuerza o eliminación de dichas instituciones de control. El mecanismo más eficaz para el control del poder político consiste en la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes detentadores del poder u órganos estatales, que si bien ejercen dicha función con plena autonomía y propia responsabilidad están obligados en último término a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida. La distribución del poder entre diversos detentadores significa para cada uno de ellos una limitación y un control a través de los *cheks and balances* - frenos y contrapesos -, o, como dijo Montesquieu en fórmula famosa, *le pouvoir arrête le pouvoir*.

Cómo se ejerce la función de control? La respuesta varía según el tipo de gobierno, y de hecho la diferencia entre las formas de gobierno radica en el modo de establecer la función de control entre los diferentes detentadores del poder, así como en la intensidad con la que funcionan dichos controles.

En la época de formación del constitucionalismo, estos controles fueron sólo eficaces entre el gobierno - la corona - y el parlamento. Posteriormente, este dualismo originario se transformó en la conocida conformación triangular del poder, en la cual al electorado le corresponde una función de control, como árbitro entre los otros dos detentadores del poder. El punto crítico en el que el elector entra en la escena política se produce con el triunfo de Pitt (1784) en las elecciones generales después de la coalición de Fox-North. Pero el reconocimiento total del electorado como supremo detentador de poder se hizo esperar casi un siglo en Inglaterra; fue en las reformas de 1867 y 1884 cuando se democratizó el derecho electoral. La irrupción del electorado, o del "pueblo", en la realidad política debe ser atribuida a la teoría y práctica de la Revolución francesa. Al principio, la Asamblea Constituyente de 1789 tendió al concepto de representación de tipo élite tal como se encuentra en Montesquieu. La Constitución de la Convención (1793) estableció firmemente el principio de que el poder del gobierno sólo deriva su legitimidad de la voluntad del pueblo, e introdujo así el sufragio universal (sólo varones) como realización de la *volonté générale* de Rousseau. El siglo XIX aceptó, como algo dado, la base democrática del proceso del poder, poniéndose ésta de manifiesto en la ampliación del derecho de voto, en las elecciones libres que expresan la verdadera voluntad del electorado y en la libre competición de los partidos políticos en los que se organizaba el electorado como detentador del poder independiente. La función de control se distribuye así entre todos los detentadores del poder: el gobierno, el parlamento y el electorado.

En este punto es necesario hacer una importante aclaración: la *distribución* del poder político y el control del poder político no son dos categorías iguales, sino que se diferencian. La distribución del poder significa en sí un recíproco control del poder. Cuando dos detentadores del poder en el ejercicio de una función, por ejemplo de la legislación, están obligados a cooperar, no puede imponer el uno al otro su opinión. La división de la función legislativa entre las dos cámaras parlamentarias en el sistema bicameral, la exigencia de una confirmación del Senado para un nombramiento hecho por el presidente americano, la necesidad de refrendo por el gabinete de un acto político del monarca o del presidente de la república, el plebiscito para la enmienda constitucional - todos estos son ejemplos de la función de control en *virtud de la constitución*, según la cual un acto político sólo será eficaz cuando diversos detentadores del poder participan y cooperan en su realización. Pero la distribución del poder no agota la esencia de controlar el poder. Aparte de las indicadas, existen unas técnicas del control autónomas que el detentador del poder puede usar *discrecional* e independientemente; el detentador del poder es libre de aplicarlas, es decir, puede hacerlo pero no está obligado a ello. Así, pues, estas técnicas no aparecen necesariamente en el proceso político. Se pueden citar como ejemplos: el voto de no confianza del parlamento al gobierno; el derecho del gobierno a disolver el parlamento; el derecho del electorado a rechazar en un plebiscito una ley emitida por el parlamento y

por el gobierno; el veto del presidente americano a una ley del Congreso; el derecho judicial a controlar la constitucionalidad de las leyes del Congreso o del parlamento. Todos estos son medios de control autónomos y están reservados a un determinado detentador del poder que los ejerce independientemente de la acción de los otros. En el Estado constitucional, la función de control es doble: por una parte consiste en el hecho de que un acto estatal sólo tiene lugar cuando los diversos detentadores del poder están dispuestos a una común actuación. Aquí se da el control por la distribución del poder. Pero el control puede también consistir en que un detentador del poder impida la realización de un acto estatal, o que ponga en juego su existencia como ocurre en el caso de un voto de no confianza del parlamento al gobierno, o la disolución del parlamento por el gobierno. Aquí se da el control autónomo del poder. Distribución y control del poder no son todas las circunstancias idénticos. El punto crítico de la función de control político yace en la posibilidad de exigir responsabilidad política. Existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada, por ejemplo, el gobierno al parlamento, el parlamento al gobierno y, en último término, ambos al electorado.

La responsabilidad política es también una invención del constitucionalismo moderno. La responsabilidad de un funcionario elegido fue una institución perfectamente corriente en el Constitucionalismo de la Antigüedad; así, por ejemplo, los funcionarios atenienses tenían que dar cuenta a una autoridad de tipo judicial, las formas diferentes de responsabilidad a las que estaba sometido el funcionario republicano en Roma con relación al cumplimiento de los deberes de su cargo, o la permanente, sin ningún plazo de prescripción, responsabilidad de todos los funcionarios en la notable organización estatal de la república oligárquica veneciana. Aun dentro de un ambiente autocrático, la responsabilidad personal de los funcionarios subordinados frente al único detentador del poder es un requisito indispensable del monopolio del poder.

La responsabilidad como institución de control constitucional es nuevamente una invención de los ingleses. Sustituyó las previas y toscas formas de responsabilidad penal por medio de la acusación (*impeachment*) y actos semejantes de la justicia legislativa (*bills of attainder*), usadas por el parlamento contra los consejeros y funcionarios del rey. La importancia de la responsabilidad política para el control constitucional del poder político difícilmente puede ser sobrestimada. Fue al ariete racional que el constitucionalismo usó frente a la sumisión mística de los destinatarios del poder bajo la autoridad de origen divino del gobierno. Cuando el principio de la responsabilidad política estuvo incorporado al proceso político, fue posible privar al gobierno o al parlamento que estuviesen en el cargo del derecho a ejercer el poder, pudiendo ser destituidos y sustituidos de una forma constitucional, es decir, sin recurrir a la fuerza o la violencia.

La responsabilidad política se institucionaliza según el tipo de gobierno en el voto de no confianza del parlamento al gobierno; en la posibilidad concedida al gobierno de disolver el parlamento; y finalmente en las nuevas elecciones por medio de las cuales el pueblo puede confirmar o rechazar a los detentadores de cargos parlamentarios o gubernamentales. La responsabilidad política se ha convertido en la técnica más eficaz para controlar al detentador del poder.

Y aplicando ahora la categoría del control político en los sistemas políticos del constitucionalismo y de la autocracia: el constitucionalismo no es solamente un gobierno con una base de Estado de derecho, sino que significa un gobierno responsable. Un gobierno se puede considerar como responsable cuando el ejercicio del poder político está distribuido y controlado entre diversos detentadores del poder. Las técnicas del control en su totalidad están aneladas en la constitución. La supremacía de la Constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos.

El gobierno autocrático está caracterizado por la ausencia de cualquier tipo de técnicas por las cuales se pudiese hacer real la responsabilidad política del único detentador del poder; la revolución es aquí la *ultima ratio*. El poder no está sometido a ningún límite, está fuera de cualquier control político. Caso de que estuviese subordinado a otro detentador del poder que estuviera en situación de controlarle, el sistema habría dejado de ser autocrático.<sup>9</sup>

Em resumo, o poder de decisão cabe ao líder político que está comandando a situação - um primeiro-ministro, por exemplo. A deliberação cabe ao parlamento (fiquemos no regime político normal, a monarquia constitucional) - de fato, um primeiro-ministro decide tomar uma posição e a leva ao parlamento que, teoricamente pelo menos, pode recusá-la. Há uma opção possível. Teoricamente possível, pelo menos. De qualquer modo, a decisão, se o caso for de uma lei nova, mesmo com a maioria sólida do parlamento britânico, nada impede que seja o projeto governamental emendado. No regime brasileiro de 1967, a decisão cabe ao presidente e, em matéria legislativa, ao parlamento, que pode recusar o projeto e certamente o emendar, podendo colaborar bastante em sua feitura. O poder de controle, de fato, é raro: instituições artificiais não o criam, consoante tantos exemplos. A suprema corte, quase obra do acaso e de uma evolução histórica, é o único exemplo fora do que

nos dá a Coroa, em certas monarquias. No Brasil, o poder moderador realizou uma das melhores, quiçá a melhor formulação do poder controlador. Gramaticalmente, a solução foi correta: realmente, o sentido primitivo de “moderar” (posto de novo em evidência pelo Concílio Vaticano II, que, falando em latim, restaurou o significado de muitas palavras) é quase o do moderno “controlar”, como diz Antenor Nascentes: “Pôr no meio-termo, entre os extremos. Reprar, regular, acomodar ou conter nos limites convenientes. Reprimir, suster, refrear”.

Outra distinção importante é a que faz Loewenstein, entre detentores e destinatários do poder. A frase equívoca de Lincoln nos acostumou com o “governo do povo, pelo povo, para o povo”, o que faz muita gente pensar que, nas democracias, pelo menos como ideal, o povo governe. Na realidade, o povo, maioria da população, as classes dependentes, constituem os destinatários do poder. Para eles há o governo e a frase de D. Pedro I: “tudo para o povo, nada pelo povo” - é bastante mais correta do que a de Lincoln e descreve a situação geral. Mas, os “detentores” do poder, quase sempre graças à sua capacidade de lutar, são, numa democracia, de confiança do povo. Não é, convém lembrar, a democracia um governo sem elites - todos as possuem, havendo, apenas, boas e más elites, as que pensam no povo, e as que só cuidam de si. É um governo de elites voltadas para o povo e, principalmente, elites escolhidas pelo povo e socialmente renováveis. O aspecto menos democrático da política brasileira não está no seu caráter elitista - mas, exatamente, no fato de ser o Brasil, desde os dias da Independência, governado, em geral, pelas mesmas pessoas. O fato é especialmente visível em Minas Gerais, cuja representação nos parlamentos, das cortes de Lisboa até hoje, apresenta a mais monótona repetição de nomes, ninguém sabendo quase distinguir uma bancada de 1867

de uma de 1967. Ninguém avisando, não se saberá qual é a de hoje, qual a antiga.

A democracia é um governo de elites escolhidas pelo povo – é um governo representativo. No sistema das cortes gerais, porém, os representantes não “saíam”, permaneciam no seio do povo. A democracia moderna degenerou num sistema político em que não só o governo mas também a representação passou a pertencer à elite. A Inglaterra, a Suécia e poucos países mais conservam ao deputado sua condição social: é um deputado, mas é professor, comerciante ou operário. Parece, hoje, difícil conseguir-se, em toda parte, o que vemos nos dois reinos citados – o deputado não muda de residência nem de padrão de vida (no Brasil, pelas distâncias, a alteração parece inevitável).

Já os poderes de decisão, normalmente, cabem aos líderes nacionais, e o controle a uma autoridade soberana, neutra, e que seja dotada de um poder efetivo – o imperador, no Brasil, a suprema corte, em ponto menor e com menos eficiência nos EUA.

Mas, como acentuou muito bem o Sr. Virgílio Balestro, impõe-se a unidade de comando e de direção, sob pena de cairmos no caos – trata-se de um princípio elementar de administração que os Estados adotam, acima, contra ou a favor dos textos das constituições. Não será essa a razão do êxito das monarquias na era da tecnologia? Se alguém procurar organizar um Estado de acordo com os princípios de eficiência e racionalidade adotados nas empresas e não dos “imortais princípios”, mais perto estará de Filipe II do que da República Francesa ou da Constituição dos EUA.

O problema foi bem colocado em três diferentes números de fins de 66 e janeiro de 67, do boletim do *bureau* político do conde de Paris, que publica observações muito pertinentes acerca da necessidade de unidade política em face da crise política moderna. Por certo que o pretendente

pensava em seu país como uma unidade provisória encontrada no governo pessoal de De Gaule, situação que durará enquanto houver o general à frente do Estado, mas que se desfará tão logo ele se afaste, volvendo ao caos anterior. Suas observações gerais, destacadas do contexto, retiradas do que é comentário ao problema eleitoral francês, são válidas em geral e, muito principalmente, para o Brasil: há trechos que parecem traduzidos do português.

Fiquemos no trecho básico da série, que justifica as conclusões, a premissa maior do silogismo, o que nos dá a lição principal, as conclusões sendo muito especificamente ligadas ao problema francês à época:

Si on aborde le problème de la représentation politique idéale sous l'angle économique au lieu de le faire en sociologue, on est conduit à cette même conclusion d'un besoin impératif d'unanimité ou au moins d'un besoin de collaboration établi sur les bases les larges. Pourquoi? Les économies industrielles modernes sont fondées sur deux exigences, celle du plein emploi et celle d'une croissance régulière des revenus, alors que partout, en Occident, le renversement démographique du début du siècle a pour conséquence de faire plus ou moins stagner la population active. L'élévation du niveau de vie et la croissance ne peuvent plus être attendus que du progrès de la productivité et de la technique. La technique, les savants s'en occupent; mais le gain de productivité découle toujours de l'harmonie et de la meilleure organisation de tous les facteurs de production (travail, capital, matière grise). La meilleure organisation repose sur la coopération, l'entente, l'unanimité et non sur les affrontements et les antagonismes. Ainsi le désir et la volonté d'un bien-être croissant, ressorts de nos sociétés occidentales, conduisent celles-ci à l'obligation d'un "unanimisme" psychologique et politique. Et ce qui est vrai pour la nation, l'est aussi pour l'entreprise.

L'Etat intervient de plus en plus dans la vie quotidienne du citoyen, que ce soit par le biais économique ou par celui de la politique des transferts sociaux. Beaucoup déplorent cette ingérence qui, il faut en convenir, prend souvent des formes administratives mesquines, vexatoires et paralysantes; mais, que cela plaise ou non, cette intervention multiforme de l'Etat est la contrepartie de la complexité croissante de la société, du caractère de plus en plus "serré" du tissu social. Le mouvement est d'ailleurs général, même lorsque les modalités diffèrent; l'emprise de l'Etat augmente partout, y compris dans les démocraties les plus traditionnellement libérales.

Cette pénétration de la société par l'Etat oblige aussi à rechercher un optimum d'unanimité; en fait, l'Etat ne peut être divisé contre lui-même, il

est un par définition. A partir du moment ou il est partout dans notre vie quotidienne, si la vie politique nationale continuait d'être marquée par les divisions, toute une fraction de la nation se trouverait en rébellion permanente contre l'Etat. L'opposition sur les détails est supportable et nécessaire, mais le refus de la regle du jeu par une partie du pays fausse et condamne la democratie elle-même.<sup>10</sup>

De tudo isto se deduz que importa um poder que efetivamente una a política, no que tem de comum, e agentes especializados. A solução rei - primeiro-ministro, com primazia de autoridade no rei e efetividade de poder no *premier*, constitui uma solução muito feliz, muito melhor do que qualquer outra. O presidencialismo poderia ser uma boa solução se não ocorressem dois males necessários:

a) o estabelecimento de períodos fixos para os mandatos, situação necessária, por motivos óbvios, que os presidencialistas todos reconhecem, mas que mantém em sua atividade um governo mau e interrompe no melhor o bom;

b) a existência de partidos, o que conduz à entrega da chefia da nação ao representante de uma facção, com interesses a satisfazer, impede escolhas conscienciosas e funda a política na demagogia e na corrupção. A teoria presidencialista se funda numa suposição ingênua, impossível de verificar-se por força mesmo do processo eletivo para a escolha de um cargo qualquer e que se torna cada vez mais violentamente nefasta à medida que os cargos aumentam de importância - acreditavam os antigos que, numa eleição, o povo espontaneamente dirigiria seus votos para aclamar os mais capazes, de modo espontâneo e natural, como acontece em circunstâncias especiais e como foi a eleição de Washington. Todos nós sabemos que não é assim.

Ora, o rei se identifica com a coisa pública, por força de sua condição de quem recebe um poder hereditário, de quem

não tem vida particular nem interesses fora dos do Estado; e pode, de fato, escolher bem seus ministros. Tem condições reais para isso, condições efetivas e mesmo interesse. Talvez uma solução para o mundo moderno, para que o Estado deixe de ser um símbolo de má administração, num mundo de empresas bem administradas, seria que se reafirmasse a liberdade do soberano em escolher seus ministros, sem as pressões partidárias do parlamentarismo, como foi no Brasil, nos anos de força maior de D. Pedro II. No partido dominante, sim, o monarca escolheria seus primeiros-ministros, com alguma liberdade de movimentos. É claro que se um partido tem um líder incontestado, ele será escolhido; nesse ponto o rei, mesmo com liberdade de escolher esse ou aquele, deve saber que a opinião pública está interessada naquela política.

Mas, convém lembrar uma coisa: se no parlamento há partidos, se eles influem nos resultados das eleições, muitos órgãos do Estado e do governo devem escapar da vida política partidária, da ação dos partidos. Poderemos, em rápida enumeração, destacar como aquela fórmula tão feliz de Maritain, segundo a qual deve ser reservada uma área na política imune à vida partidária, viria a funcionar:

a) o monarca, com seus poderes (o poder moderador), seus órgãos de ação (o Conselho de Estado) e sua condição de generalíssimo das Forças Armadas, chefe da administração e dirigente da diplomacia e supremo magistrado, apresenta-se como um modo vivo, plástico e eficiente de retirar a administração, a política exterior, a segurança nacional e a justiça da vida partidária: o rei não apenas simboliza esta unidade e neutralidade dos órgãos do poder, como, também, pode ser condição para que se efetivem;

b) uma reforma e a organização racional da administração, para evitar a ingerência política;

c) o poder normativo dos órgãos técnicos, que já existe e pode e deve ser ampliado, que tira da ação partidária muitas decisões, retirando-as dos parlamentos;

d) a presença de outros órgãos de ação na formação do poder – como os sindicatos – o que evidentemente pode neutralizar a ação dos partidos.

Em resumo: os partidos são necessários e constituem uma consequência inelutável da democracia e do governo eletivo; mas devemos conseguir fazer com que eles sirvam ao bem comum e não seja subordinada a seus objetivos toda a ação política.

A democracia não é a ausência de elites, mas o governo de elites políticas consentidas (liberdade) e de elites permeáveis e não opressoras (igualdade). Mas, a questão, embora haja alguns estudos, meio antigos, muito elucidativos a respeito (os de Mosca, por exemplo) continua mal colocada, pois, em princípio, os autores se colocam em função do “que deve ser” e não do que é. Para liberais e para socialistas, a questão se resume do seguinte modo: a elite é uma anomalia social, logo o estudo das elites entraria para a patologia social, para o rol do estudo das instituições que devem ser abolidas. A situação, por vezes, complica-se incrivelmente, pois certos liberais de velha escola, negando a existência de nobrezas privilegiadas, negam a existência de elites, embora as justifiquem em nome da propriedade ou da escolha dos mais capazes. Certas apologias da igualdade democrática são, realmente, sofismas de justificação. Ou, na área socialista: como estamos preparando a sociedade sem classe, é claro que não há nem haverá elites no mundo socialista, provocando, aliás, considerável mal-estar livros como o de Djillas.

Naturalmente há os que justificam elites para justificar situações e defender privilégios. Estes aqui, pelo menos, possuem o mérito de partir de um fato, dar-lhe razões de

ser, falsas ou legítimas, e afinal não procuram tapar o sol com uma peneira.

Podemos resumir, em três, as críticas à existência de elites. Estou vendo um professor de lógica me franzir a testa com esta expressão filosoficamente absurda de “crítica à existência”. Escrevi-a conscientemente: o problema é criticar uma existência, o que se tem feito desde o século XVIII. Há o fato sociológico das elites: outros, ao invés de reconhecer o fato, de tirar partido dele, de modificá-lo em algo, partem para os julgamentos de valor e procuram criticar o fato.

São, afinal, os seguintes pontos:

a) Elites e mobilidade. É inevitável citar Pareto, que cuidou, com bastante primazia, de ambas as coisas. A existência de elites contraria a mobilidade social, de indivíduos, de grupos, da sociedade inteira? Não. Pode ser, inclusive, um fator de mobilidade. Desde a mobilidade vertical individual, hoje mal vista por motivos políticos, não sociológicos (jovens que procuram estudar para melhorar de *status*) até a mobilidade geral – elites que procuram reformar a sociedade e mudar as estruturas vigentes.

b) Elites e reforma social. As elites podem querer reformar a sociedade vigente, podem aspirar a um futuro de justiça e bem-estar para todos.

c) Elites e democracia. Sempre existiram elites democráticas. A igreja católica, não reconhecendo a hereditariedade de suas funções, pela conservação do celibato, sempre permitiu a ascensão social individual e, numa democracia moderna, a “classe dirigente política” (Mosca) é recrutada a votos, há a elite composta dos dirigentes sindicais, há o Partido Comunista, que, aristocrático em suas intenções, é

democrático, pelo menos na maioria dos casos, em suas origens.

Creemos que a maioria das objeções e críticas provêm de não se terem fixado claramente os termos da questão, por falta de vontade dos que não querem elites e falta de habilidade em outros. A teoria de Mosca, por exemplo, apesar de bastante realista, possui o pecado original de falar em “classe” dirigente política, o que envenenou todo o debate, levando o problema para a estratificação social.

A elite se confunde com várias instituições afins mas ela se identifica, ou não, com elas.

Elite e nobreza. A nobreza é uma classe, recrutada hereditariamente, de pessoas que vivem no esplendor do luxo, em função de rendimentos. Pode haver uma nobreza moderada, mas sempre o critério dominante é o do serviço nobre, não do trabalho. A nobreza é uma forma de elite, mais social do que política, mas pode haver elites não nobres. A nobreza é a classe dos que não trabalham e se dedicam à “honra de servir”, isto é, de executar atos considerados nobres, principalmente de modo livre. Um marquês de Marialva, embaixador del-rei de Portugal, que gasta sua fortuna na apresentação de sua embaixada, arruinando-se, mas provocando o espanto de toda a Europa, eis um exemplo exagerado do serviço nobre, que começou, na Idade Média, com exércitos armados à custa dos barões.

Elites e fidalguia. O caso da fidalguia, isto é, de haver famílias biologicamente mais bem-dotadas (situação que o ambiente social amplia) não se confunde diretamente com a nobreza e a elite. É claro que a fidalguia provoca o aparecimento de elites. Mas, realmente, há famílias que, pelas leis de Mendel, demonstram certas aptidões, reforçadas pela educação. Para usar de linguagem escolástica: nascem, nestas famílias, de maneira

dominante, pessoas com “disposições” para o comando, as letras, a música etc., e a educação cria os “hábitos” que desenvolvem tais aptidões. Creio que, ao invés de, por puro preconceito, negarmos este fato das disposições hereditárias favoráveis, deveríamos explorar o fato. Tirar partido disto para o progresso social.

Elite e plutocracia. A divisão do trabalho produz, necessariamente, a divisão de classes. Toda sociedade mais ou menos desenvolvida reconhece a existência de classes. Na União Soviética há vários tipos de camponeses, operários, técnicos, dirigentes do partido. Negar o fato da estratificação social na URSS ou é prova de desonestidade intelectual ou de profunda cegueira. É claro que um marxista nos responderá, sofisticadamente, que o problema é outro: não havendo propriedade, não há classes, no sentido marxista do termo, embora Marx, em locais diferentes, adote maneiras diferentes de distribuir as classes. Pode não haver (concedo o argumento, para evitar um debate paralelo, que não me interessa) recrutamento hereditário, que um engenheiro atômico, hoje, não transmita sua excelente posição a seus filhos, que estes amanhã serão operários em fábricas. Mas o fato é que, na União Soviética, um engenheiro atômico tem posição bem diferente de um operário manual.<sup>11</sup> Mesmo em países de muito maior igualdade econômica do que a Rússia, como a Suécia, há diferenças de classes nitidamente visíveis.

As elites (cujo nome exato é, realmente, aristocracia, ou poder dos melhores, embora, hoje, ninguém possa falar em aristocracia sem que as pessoas pensem que se está falando em condes e marqueses...) não representam uma classe em sentido estrito do termo. Há classes que fazem parte das elites, mas as elites não se identificam com nenhuma classe em si mesma. Formam as elites os grupos que lideram a sociedade, em qualquer setor. As elites

políticas são as mais visíveis: em qualquer regime (é a força da teoria de Mosca) há um grupo consciente dos fins do Estado ou que detenha o poder de qualquer modo, e que diz o que se deve dizer. É a velha e óbvia distinção entre governantes e governados. Há um falso conceito de liberdade e igualdade, que dominou em muitos meios (inclusive no marxismo inicial, mas que Lênin com realismo genial soube afastar), segundo o qual a abolição do poder seria o termo natural da história e, principalmente, o objetivo de nossas ações.

Certas noções de discursos antigos, como “povo soberano”, “indivíduo soberano” (há trechos de Rui muito elucidativos) parecem insinuar que haveria um estágio de liberdade total, na qual “não haveria governo”, ou que o povo governasse a si próprio. Sob certos aspectos, o governo representativo moderno é menos democrático do que o regime de cortes gerais da Idade Média: quando nossos velhos reis queriam decretar impostos, eles convocavam as assembleias do povo, e iam os cidadãos, sem perder sua categoria própria, votar. Hoje, os deputados são um grupo independente que vota de acordo com seus pontos de vista.

A democracia pressupõe ausência de privilégios e, portanto, igualdade perante a lei, a base popular para as decisões. Mas, como não pode ser o “culto da incompetência” dos velhos livros de Faguet e como, de qualquer modo, as decisões são tomadas pelos líderes, o eleitorado, apenas assentindo a uma das opções que lhe são apresentadas - a ideia clássica do “*consensus*”, sendo muito mais realista do que a teoria liberal de uma vontade popular nascendo espontaneamente no seio do povo, o que não acontece, o fato é que numa democracia liberal há, como disse Maurice Duverger, “elites saídas do povo”, mas não ausência de elites. É preciso não jogar com as palavras e com realidades muito sérias: os candidatos e as opções políticas não brotam naturalmente do povo.

Não se realizam, nas democracias modernas, as cenas idílicas dos nobres cidadãos retirados de seu silêncio e de seu retiro bucólico pelos votos do povo. Os candidatos apresentam-se, em nome de sua própria ambição (e todos se recordam de que, no Brasil, costuma-se falar no “direito” de alguém ser candidato, como se fosse algo assim como um concurso ou coisa que o valha). Todos raciocinam como se, afinal, o poder fosse um emprego, um objetivo particular, e não um *munus* público, que aceitamos para servir à República. Não se realiza, nas repúblicas modernas, aquela “política do céu”, sonhada por Vieira, quando pregava que os ofícios deviam ir atrás dos homens e não os homens atrás dos ofícios, como se dá por toda parte, nos Estados Unidos ou na mais recente República africana. O mesmo com as ideias e objetivos políticos: alguém as levanta, cria um movimento e o apresenta. O povo limita-se, com margem maior ou menor de liberdade (menor, hoje, do que no século passado, por força da propaganda política), a dar seu assentimento. A democracia, portanto, é um governo de elites consentidas, se estas elites procuram o bem comum, ou de oligarquias consentidas, se procuram o bem próprio e de seu grupo, como acontece nas chamadas repúblicas, que não o são.

De qualquer modo, não há sociedade sem elites, sem grupos dirigentes. Elas podem ser consentidas, podem ser recrutadas unicamente em função do mérito, podem ser renovadas individualmente, sem a transmissão hereditária das posições adquiridas. Tudo isto é teoricamente possível, mas não infirma a tese: haverá, sempre, elites. Certas posições que procuram negar as elites, e que dizem que o povo, em geral, decide e realiza seu progresso, estão, realmente, procurando fugir ao debate e negando a evidência dos fatos. Estas minorias criadoras podem, repito, não sair das classes ricas, e nada impede que sejam grupos desligados de qualquer conexão com classes sociais,

altas ou baixas. O caso da igreja católica é um exemplo típico: adotando o celibato, por inspiração muito feliz, numa época em que todas as dignidades eram hereditárias, tornou-se um corpo recrutado por via de cooptação, nunca de sucessão hereditária. Se muitas abadias ou prelazias estavam, normalmente, ligadas a certas famílias nobres, isto constituía situação meramente accidental: não era inevitável haver um eclesiástico naquela família. E se houve épocas em que a hierarquia eclesiástica reproduzia a estratificação social (séculos XVII e XVIII), sempre houve considerável mobilidade dentro da igreja. Sempre houve bispos e papas de origem modesta, embora, talvez, a maioria do clero fosse de classe média urbana ou fidalga. Mas, a igreja sempre foi governada por uma elite consciente de seus fins, uma elite autêntica.

Denominamos elite autêntica a uma minoria consciente de seus fins e que se tem na linha da história. No século XX, o exemplo de elite autêntica mais perfeita que temos é o constituído pelo Partido Comunista. Se é uma elite recrutada internamente, não transmitida hereditariamente, não constituindo (pelo menos até a posse do poder) uma classe, um fato é evidente: não é uma elite consentida. Um dado de que pode pouca gente se dar conta, relativamente ao modo de funcionamento do Partido Comunista, é o fato de não se entregar ao povo as decisões, muito embora se fale, sempre, na necessidade de ouvir as bases e se diga, com discutível sinceridade, que as massas dirigem. Mas, na verdade, os teóricos do partido, que conhecem marxismo, é que tomam as decisões e concluem o que se deve pensar ou fazer. A atitude mental de um dirigente comunista é a mesma de um oficial de estado-maior ou de um engenheiro de usina: ninguém vai perguntar à tropa ou aos operários o que se deve fazer, pois eles, os oficiais ou os engenheiros, estudaram, conhecem as posições e sabem o que se deve fazer. Os líderes conhecem marxismo e sabem como

interpretar os fatos e tirar as conclusões - e marcam os caminhos que devem ser seguidos.

Este exemplo do Partido Comunista mostra bem nosso conceito de elite, pois não é uma classe; é, aliás, perfeitamente secundário o fato de serem os líderes comunistas desta nossa classe média intelectual, que tem feito todas as revoluções - trata-se de uma classe que não tem consciência de ser uma classe à parte, e isso explica bem nosso conceito de elite autêntica. Prefiro isto ao exemplo da *gentry* britânica, pois, aí, interesses de classe estão unidos aos objetivos políticos e, assim, a elite se identifica com uma classe determinada.

Quando há uma elite autêntica, quando um grupo minoritário tem consciência dos destinos da nacionalidade e sabe o que quer, então haverá história livremente construída. O aspecto para mim mais grave da crise política brasileira, desde o fim da *Belle Époque*, está em que nossas elites não sabem o que querem, temos elites alienadas: a política brasileira, praticamente da morte de Afonso Pena até hoje, mesmo nos exemplos mais ilustres, é uma política do “trivial de forno e fogão”, dos anúncios de empregos domésticos. As oposições se levantam em campanhas memoráveis em torno de fatos circunstanciais; os governantes cuidam do dia a dia. Muita coisa importante se tem feito, não há dúvida, mas raramente há uma vontade deliberada de construir a história, a consciência de que se está lutando e criando em vista de um futuro. As iniciativas mais arrojadas e as construções mais dignas de apreço, quase sempre, são contaminadas por interesses subalternos. Pessoalmente, tenho a impressão de que, tirante os grandes líderes conservadores do Império, raramente temos tido autênticas elites, muito embora o Partido Liberal (Silveira Martins, Lafaiete, Ouro-Preto, Afonso Pena) tivesse, no final do Império, assumido a

consciência de liderança construtiva. Mas uma espada cortou-lhes a carreira.

Poderiam apresentar, hoje, a tese do desenvolvimento. Seria um critério útil, se não fosse por demais restrito. Não é possível encher a alma de uma geração com objetivo tão modesto, como, apenas, desenvolvimento econômico, ainda mais que, ao sul do paralelo 19 (onde mora a maioria do povo brasileiro) não seja o Brasil, rigorosamente, um país subdesenvolvido. A doutrina da Escola Superior de Guerra, com sua procura de objetivos nacionais permanentes e as teses de integração inter-regional do general Golbery do Couto e Silva, poderia servir, se seus adeptos tiverem a coragem de tirar todas as conclusões que puderem. Mas, temos o caso da Constituição de 24 de janeiro de 1967, cuja estrutura política adotada não foge dos moldes geralmente aceitos. Ao contrário do que dizem muitos, a Constituição Castelo Branco “não” adotou a doutrina da Escola Superior de Guerra, ou, pelo menos, não procurou explorar suas virtualidades em matéria de estrutura do Estado.

Mas se, como afinal não pode deixar de acontecer, temos problemas de desenvolvimento econômico a resolver – o povoamento e a exploração das áreas acima do paralelo 19, principalmente a conquista da Amazônia e do Extremo-Oeste (devemos retomar a política do marquês de Pombal, no que teve de grandioso e sem seguimento) – importa haver consciência de nossa missão. Importa, mais do que nunca, haver elites decididas, minorias enérgicas e capazes. Uma sociedade de desenvolvimento desarmônico, como a nossa, possui fatores de perturbação, como classes médias fracas, e, portanto, incapazes de resolver muitos problemas por seus próprios meios, áreas subdesenvolvidas ao lado das desenvolvidas, o que provoca situações de desequilíbrio (o efeito de sucção das cidades sobre a roça, criando favelas, subproletariado e outros problemas análogos). Se certas nações jovens, como as da África,

somente poderão sair do caos em que se encontram se o poder for entregue a grupos aristocráticos decididos, capazes de fazer a primeira revolução, a passagem do estado tribal ao estado civilizado, e não sei se isto será possível, repúblicas que são, num país como o nosso, que já possui tradições, nível cultural, e pertence ao Ocidente civilizado, a situação é infinitamente mais simples. Basta que nossas elites existentes (culturais, econômicas e políticas) adquiram consciência de suas responsabilidades e procurem trabalhar em vista do futuro do país e tenham uma visão grandiosa desse futuro e nele cooperem.

---

[5](#) Artigo publicado no *Correio do Povo*, de Porto Alegre.

[6](#) O desenvolvimento da organização política moderna, as tremendas responsabilidades econômicas do poder público, as multiplicadas e variadas exigências do bem comum em nosso tempo estão impondo a fixação exata de certos conceitos de uso corrente e, por vezes, imemorial, mas que terminaram baralhados, confusos e indefinidos. Todos falam, diariamente, em Estado e governo; os autores de língua inglesa, por saudável tradição, e com eles Carl Friedrich, evitam falar em “Estado”, uma abstração perigosa, limitando-se a reconhecer a existência de governos, algo definido e concreto. Na Inglaterra, o sentido da concretude do governo é tão nítido e claro que se considera a presença de um rei ou de uma rainha nas definições políticas. Assim, será “rainha em seu parlamento”, ou “rei em seu parlamento”, conforme o sexo do monarca. Pode ser um exagero, já que “rei” pode ser, como todo nome masculino, genérico; mas querem com isso afirmar, sempre, que governo é governo de alguém, uma pessoa definida, Jorge ou Isabel, nunca de uma abstração. Aliás, significativamente, os americanos não empregam tanto quanto os franceses a palavra “República”, embora sejam realmente uma República, coisa que a França nunca foi efetivamente, e preferem falar em “governo dos Estados Unidos”, uma realidade bem mais concreta e que, quase sempre, nós sabemos que nome e rosto tem. Ora, República é, apenas, um nome. Mas, todos usamos habitualmente os dois termos de Estado e governo. Na tradição brasileira, a noção de governo é abrangente, embora a linguagem corrente se refira ao chamado Poder Executivo, ao homem que manda. Na Constituição do Império, se diz, logo no artigo 3º: “O seu governo é monárquico, hereditário, constitucional e representativo”. Interessante é o desdobramento doutrinário dos três primeiros artigos da Carta Magna das liberdades brasileiras - no 1º definia a comunidade nacional; no 2º falava no território e no 3º indicava a forma de governo de maneira plena: uma monarquia, não poliarquia, hereditária, não temporária, constitucional, não

absoluta, representativa, não de direito divino. Certamente, a partir dessas definições, poderíamos concluir por várias constituições diferentes, mas há uma infinidade de princípios e fórmulas que estão contidos nos termos do artigo 3º: é todo o Estado liberal de Direito (separação de poderes, Parlamento como base do Poder Legislativo, declaração de direitos etc.). Na realidade, o Estado brasileiro estava definido no artigo 3º da Constituição, embora igualmente contido no 1º, ao dizer que o “Império do Brasil é a associação de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente que não admite com qualquer outra, laço algum de união ou de federação que se oponha à sua Independência”.

A partir desses princípios fundamentais, podemos estabelecer as bases de uma distinção efetiva e válida entre “Estado” e “governo”. O Estado é o ordenamento jurídico das relações políticas efetivas, o corpo institucional permanente, não devendo ser desprezado o que ensina a etimologia – as conotações de significação entre palavras aparentadas. O Estado é algo estável, podemos dizer, quase caindo na tautologia. Tanto que, da Constituição de 1824 para a Carta de 1891, apenas mudamos a forma de governo, mas, apesar de alguns equívocos de nomes e alguns exotismos então introduzidos, o Estado brasileiro continuou o mesmo e a ser, pelo menos teoricamente, um Estado liberal de Direito. Podemos, portanto, considerar como Estado o conjunto permanente, embora mutável, por força da história – nada é fixo em política – das relações de poder. Daí ser lícito dizer-se, nas monarquias, que o rei é o chefe do Estado, pois é a cabeça da ordem jurídica.

Já o “governo” é o poder de tomar decisões, que podem ser de liderança, de deliberação, de julgamento (daí os três poderes – o executivo cabe ao líder político nacional, o deliberativo ao parlamento, que representa as corporações políticas, e o judicante, aos tribunais) todos órgãos do governo em sentido lato; daí o chefe do governo dever ser, sempre, chefe simultâneo do Executivo e do Legislativo (como o primeiro-ministro inglês). O rei é sempre o chefe do governo, embora atue por intermédio e sob a cobertura e responsabilidade dos ministros, em virtude de ser a quem cabem as decisões, deliberações e julgamentos em sua última instância – nomeação de ministros e dissolução do parlamento (princípio, continuação e fim das situações políticas), sanção e veto (transformação de uma deliberação do parlamento em lei, ou sua condenação), direito de graça e confirmação de pena (última palavra sobre as sentenças judiciárias). É o chefe do governo, embora seus atos se apresentem, apenas, em *ultima ratio*. Diziam outrora divisas heráldicas, nos canhões, que eram “a última razão dos reis”, uma razão, aliás, bastante sem razão. Mas o rei se manifesta quando os outros não podem falar e em último caso.

Essa definição de “governo”, como a função de decidir no Estado, justifica a maneira tradicional de definir as “formas” de governo, como Monarquia e República, ou, mais claramente, como fizemos em *Harmonia política*, na linha de Pontes de Miranda, entre Monarquia e poliarquia. Num caso, o governo nasce de uma única fonte de autoridade, a soberania de fato e de direito se estabelece com base em uma única razão de ser, num príncipe, o mais antigo e ilustre, o arquê; nas poliarquias, quando a consciência nacional antecedeu à organização política (daí só existirem três repúblicas legítimas no mundo, uma das quais optou pela Monarquia e vai muito bem – Estados Unidos, Suíça e

Holanda) o poder de governar se distribui por vários órgãos, sejam os três poderes, seja, na federação, a distribuição de forças entre União e estados. Sempre há um governante supremo; mas, nas monarquias, esse governante tem sua autoridade de uma fonte única; nas poliarquias, há uma distribuição de forças e a comunidade é anterior ao príncipe (*Harmonia política*, Belo Horizonte, 1961, p. 118 e seg.).

É fácil compreender o fenômeno estudando as origens da Constituição dos Estados Unidos e a nossa. No primeiro caso, as colônias se revoltaram e se reuniram em congressos que fizeram a Constituição; no Brasil, D. Pedro proclamou a separação entre o Brasil e o restante do Reino Unido e tomou todas as decisões para a fixação do novo Estado. O poder do imperador é, mesmo cronologicamente, anterior à Constituição.

[7](#) *Teoría de la constitución*, Barcelona, 1964, p. 63-64.

[8](#) *Teoría de la constitución*, Barcelona, 1964, p. 66-67.

[9](#) *Teoría de la constitución*, Barcelona, 1964, p. 68-72.

[10](#) *Bulletin Mensuel d'Information du Bureau Politique de Mgr. le Comte de Paris*, n. 200.

[11](#) Sobre o tema, ver Jerry Hough, *The soviet elite, Problems of communism*, v. 16, jan./fev. 1967, e Borys Lewjtzkyi, *Generations in conflict, Problems of communism*, v. 16, jan./fev. 1967.

# CAPÍTULO II

## A CRISE DA CONSTITUIÇÃO

### 1. Aspectos gerais

O século XX veria a confirmação da justa crítica de Joseph de Maistre ao apego dos homens de seu tempo aos textos escritos das constituições. E a França, que já conta cerca de uma dúzia de cartas constitucionais desde os dias da Revolução até hoje e, a restauração à parte, não conheceu a paz, servirá de amostra (e não falemos no caos da América hispânica). O problema é simples em teoria, e o conde saboiano o formulou de modo lapidar e difícil na prática, pois as ideias dos governantes interferem habitualmente, provocando conflitos entre o país legal e o país real.

Uma constituição começa por ser um produto da história – é, a rigor, a regulamentação, em forma de texto de leis, de determinada distribuição de forças políticas em choque, a fim de evitar o despotismo. Como reconheciam, com boa lógica, os homens do século passado, uma constituição não tem sentido se não é uma regulamentação efetiva e viável do poder, principalmente, uma *limitação de poder*. O fato, tão comum hoje, de constituições decretadas, que apenas fixam como uma ditadura funciona e que não possuem, em si, as condições de aplicação como fator de limitação de poderes, seria para os velhos liberais um verdadeiro contrassenso, e o é realmente. Podemos dizer que uma constituição que não assume a categoria de um pacto entre forças adversas, incapazes de dominarem completamente uma à outra, toda constituição por assim dizer unilateral,

decretada que seja por uma assembleia, é uma constituição fictícia. Uma constituição é, realmente, o “pacto fundamental”, o *convenant* entre forças opostas. Não é significativo que os tipos de constituição que o mundo conhece, funcionando a longo prazo, sejam a das monarquias e a dos Estados Unidos e Suíça? No primeiro caso temos o pacto entre o rei e o povo - da *Magna Carta* do rei João até as diversas constituições do século passado, sempre tivemos a mesma situação: um compromisso entre forças antagônicas, isto é, o rei que detinha o poder político e novas forças sociais, que pretendiam participar desse poder. Ou entre “Estados” que se unem, como nos Estados Unidos e na Suíça.

Graças a isto, as constituições monárquicas são consideradas os protótipos das constituições, pois, nelas, fixam-se direitos recíprocos e atribuições mutuamente delimitadas. Nelas, o rei conserva algum poder, mais ou menos de acordo com as circunstâncias - na Constituição do Império do Brasil, tendo sido a Revolução brasileira liderada pelo imperador, estes poderes remanescentes seriam grandes - e, nelas, os novos grupos sociais fazem reconhecer como legítimas suas aspirações e reivindicações. Mas, como nenhum é suficientemente forte para destruir ou suplantar o outro, todos se conservam em seus lugares. Há um rei, que governa, mas seus ministros dependem do poder eletivo, que existe, mas não absorve tudo.

Igualmente, nas verdadeiras federações - e poderíamos incluir a Alemanha bismarquiana no conjunto das federações autênticas - há forças em luta, insuficientes para monopolizar o poder: daí o *convenant*, o pacto de aliança, e não é por acaso que os alemães usam o termo *Bund* para o caso, sempre a reconhecer forças antagônicas que aceitam uma mútua autodelimitação de poderes.

Os tipos modernos, unilaterais, de constituição, seja uma ditadura que decreta o modo pelo qual vai funcionar, seja uma assembleia que estabeleça o texto sem que nela se representem forças em choque, nada mais são do que meras fixações de uma posição geral, nunca uma verdadeira constituição. Resulta, por exemplo, extremamente ridículo o esforço das modernas cartas constitucionais brasileiras, de fixarem uma federação a partir de um estado de unidade anterior. Em nenhuma constituinte brasileira se verificou a situação clássica dos Estados Unidos - em nenhum caso os "Estados" mandaram representantes para a fixação do pacto de aliança - apenas, o governo central convocou a nação para votar um regime, que seria, ou deveria ser, necessariamente, unitário, por força da lógica dos fatos.

As constituições que não conhecem forças e poderes em choque, as constituições que não representem um acordo, um pacto entre adversários de igual poder, terminam, sempre, por serem constituições fictícias, aplicadas pelo mesmo poder que as decretou, sem anteparos, resguardos ou respaldos, jamais conseguem funcionar regularmente e terminam meras declarações líricas ou enfáticas, sem maiores consequências práticas.

Este reconhecimento do caráter de pacto entre potências efetivas como base de constituições autênticas não representa, de fato, novidade - nisto se baseiam teorias tradicionais, como a dos pesos e contrapesos, dos *checks and balances*, dos ingleses, ou a teoria do regime misto de santo Tomás de Aquino. Como sempre se disse, "o poder limita o poder". E onde isto não é possível, onde isto não corresponde a uma realidade efetiva, então a constituição é letra morta, apenas um texto que fixa normas a serem aplicadas num sentido único. A rigor, não poderá haver liberdade, que nasce do reconhecimento das tensões em choque, mas o domínio de uma força única.

O princípio teria, no século XX, uma aplicação muito interessante, nas modernas soluções dos problemas sociais. Naqueles países em que, por força das circunstâncias efetivas da sociedade, os sindicatos e as empresas entraram em colaboração através de convenções coletivas de vários tipos, ou de leis que, embora decretadas pelo poder estatal, reconheceram a legitimidade recíproca e mútua dos direitos da propriedade e do trabalho, aí tivemos as melhores soluções em matéria social. A justiça e a liberdade somente sobreviveram nos países em que a autonomia dos dirigentes das empresas, reconhecida como legítima, se manteve equilibrada pela força dos sindicatos, somente existem onde o princípio da livre-empresa e o sindicalismo se equilibraram harmonicamente e coexistem pacificamente.

Daí podemos dizer que uma constituição nasce de uma revolução parcialmente vencedora, de uma revolução que não logrou totalmente seus objetivos. Em caso contrário, não haverá uma constituição, mas uma redistribuição do poder. No caso das monarquias - uma revolução suficientemente forte para impor ao rei a constituição, mas que parou a meio caminho, não depondo o rei. Como no nosso caso, os grupos radicais, que aspiravam à república, ou que, sem serem declaradamente ou explicitamente republicanos, consideravam uma ofensa ao espírito nativista a Independência com um Bragança à frente, ambos cederam o passo aos grupos moderados, que conseguiram a independência com D. Pedro, a democracia com a monarquia...

O mesmo com as conquistas sociais do século XX - uma revolução socialista plenamente vitoriosa implantaria o comunismo e a ditadura do proletariado. Um movimento socialista que não consegue senão empatar as forças sindicais com as do capitalismo, leva-nos aos regimes de compromisso, de que temos tantos e excelentes exemplos.

As constituições existem, portanto, a partir de um fato histórico definido e que, conforme vimos, é uma revolução que terminou, por assim dizer, empatada, numa solução de compromisso. Não é um trabalho que juristas organizam, em função de pontos de vista teóricos, segundo doutrinas sábias de mestres ilustres. Mas um acordo, um pacto, um *convenant*.

A partir desse fato concreto, a constituição fixará os limites dos dois poderes em choque - toda constituição é um texto que regula o pacto da aliança e, portanto, as recíprocas delimitações de poderes. Não foi por amor à teoria que os sábios autores da constituição de Pedro I diziam que “a divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a constituição oferece”.

Pimenta Bueno comenta eloquentemente este texto venerando:

Quando se reflete sobre o fundo do preceito, sobre a força das expressões deste artigo constitucional, não é possível deixar de admirar a extensão de suas vistas, a alta compreensão e o vigor de sua sabedoria!

Na infância das sociedades, ou antes da sua civilização, os poderes políticos, em vez de divididos, são confundidos e concentrados em uma mesma individualidade, e conseqüentemente entregues ao impulso, e porventura desvários de uma só vontade, por isso mesmo que em tal caso ela é ilimitada, absoluta, competente.

Os males que daí resultam são patentes e terríveis em suas conseqüências; a sociedade em todas as suas relações pende do arbítrio.

Pelo que respeita a garantias individuais, é óbvio que nem uma existe, e nem pode existir contra a vontade ou contra o abuso de uma onipotência, que por seu próprio excesso se torna irracional; aniquila-se toda possibilidade de limites, de equilíbrio, de fiscalização, ou contenção política. Não podendo desde então haver governo livre, não pode haver também liberdades públicas nem individuais; o homem é escravo, os seus caracteres morais e intelectuais são degradados ou comprimidos. A única garantia eventual ou precária é a da virtude pessoal do governante, quando bem informada.

Em relação à administração pública, a sociedade necessariamente sofre, todos os interesses se ressentem. Não prevalecem os talentos, as luzes, as virtudes em seu impulso, e sim as afeições pessoais, a desteridade dos validos. Os interesses e relações sociais de ordens diversas, que a razão demanda que sejam confiados a poderes e pessoas distintas, que pressupõem habilitações e condições especiais, são confundidos, olvidados ou sacrificados; é o patrimônio pessoal mal dirigido e defraudado.

Assim, essa forma viciosa exerce nociva influência sobre os homens e sobre as coisas, sobre todas as relações da inteligência e da vida dos indivíduos e do Estado.

Daí se manifesta claramente a necessidade essencial da divisão do poder, necessidade que uma civilização adulta trata logo de satisfazer. Essa divisão é quem verdadeiramente distingue e classifica as diversas formas dos governos, quem extrema os que são absolutos dos que são livres, quem enfim opera a distinção real dos diferentes interesses e serviços da sociedade. Sem ela o despotismo necessariamente deverá prevalecer, pois que para o poder não abusar é preciso que seja dividido e limitado, é *preciso que o poder contenha o poder*.

Entretanto, para que a divisão dos poderes ministre seus benéficos resultados, é mister que seja real, que prevaleça não só de direito como de fato, que seja uma realidade e não somente nominal, que seja efetiva e não uma idealidade apenas escrita. É essencial que seja respeitada, e fielmente observada, que cada poder efetivamente se contenha em sua órbita, que reciprocamente zelem por suas atribuições, não tolerando a invasão e o despojo de sua competência constitucional. Observar praticamente a sábia disposição do art. 9º da lei fundamental é o grande *desideratum*, é a vida real do sistema constitucional. Quanto mais exata for essa observância, mais seguras e amplas serão as liberdades brasileiras, e mais regular e bem ordenada a administração nacional; marcharemos, então, para prosperidade; haverá crenças, espírito nacional e entusiasmo.<sup>12</sup>

Vemos, então, que, para os antigos, sem a divisão dos poderes, expressão do pacto inicial, não haveria constituição, pura e simplesmente. A divisão, nos termos das constituições monárquicas, era, realmente, o reconhecimento formal e expresso dos direitos do rei em face dos direitos dos cidadãos - povo e rei, frente a frente, estabelecendo o pacto fundamental de que derivaria, necessariamente, a liberdade. Uma constituição em que, ao corpo eleitoral ou ao chefe, competem única e exclusivamente as decisões, seria necessariamente uma constituição despótica, pois um poder sem contraste, do

corpo eleitoral ou de um governante, é um poder tirânico. Sempre o será.

## 2. As bases do Estado

Quase todas as revoluções que adotaram o Estado liberal de Direito e as formas representativas de governo partiram de uma declaração de direitos, mais ou menos formalizada, assim como de certas fórmulas gerais acerca dos princípios e fins do Estado. Sem ir aos muitos textos medievais que existem por aí (a importância da Magna Carta reside, apenas e principalmente, no fato de não ter conhecido recuo, de ter sido um ponto de partida e não um ponto isolado) bastam os exemplos modernos, que marcam a aurora do liberalismo – as declarações dos americanos e dos franceses. Tais textos precedem às constituições propriamente ditas e os franceses, sabiamente, evitam incluir declarações de direitos em suas constituições, por achar que isto não é matéria constitucional, mas pré-constitucional. As constituições organizam os sistemas de governo dentro do marco da *déclaration*, anterior, eterna e imutável.

Mas, além da declaração de direitos, há outros princípios numa constituição que, de certo modo, são pré-constitucionais e fixam a filosofia política dominante ou certos dados básicos, anteriores e prévios. A constituição ficaria sendo, apenas, a aplicação de tais princípios a um modo peculiar de organizar o governo. O princípio de legitimidade, se objetiva e retamente formulado, como estabelecido a partir do dado histórico fundamental, que foi causa formal da origem da nacionalidade, também deve ser incorporado aos textos pré-constitucionais.

Nada melhor prova isto que a permanência, com diferenças de redação, ou de terminologia, por vezes sérias, de certos

princípios em todas as constituições brasileiras.

Assim, a declaração de direitos (artigo 179 da Constituição do Império, 72 da de 1891, 113 da de 1934, 122 da de 1937, 141 da de 1946, 150 da de 1967), a questão da nacionalidade (artigos 6º, 7º e 8º da Constituição do Império e correspondentes nas demais), assim como os artigos sobre a origem da autoridade e a separação dos poderes, que transcrevemos de todas as constituições brasileiras.

### Na Constituição do Império:

Art. 1º O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente, que não admite com qualquer outro laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência.

Art. 2º O seu território é dividido em províncias, na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado.

Art. 3º O seu governo é monárquico-hereditário, constitucional e representativo.

[...]

Art. 9º A divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece.

Art. 10. Os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.

Art. 11. Os representantes da nação brasileira são o imperador e a Assembleia Geral.

### Na Constituição de 1891:

Art. 1º A nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias em Estados Unidos do Brasil.

[...]

Art. 14. As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior e à manutenção das leis no interior.

Art. 15. São órgãos da soberania nacional o poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.

### Na Constituição de 1934:

Art. 1º A nação brasileira, constituída pela união perpétua dos estados, do Distrito Federal e dos territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de governo, sob o regime representativo, a República federativa, proclamada em 15 de novembro de 1889.

Art. 2º Todos os poderes emanam do povo, e em nome dele são exercidos.

Art. 3º São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.

### Na Constituição de 1937:

Art. 1º O Brasil é uma República. O poder político emana do povo, exercido em nome dele e no interesse de seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade.

[...]

Art. 3º O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. É mantida a atual divisão política e territorial.

[...]

Art. 73. O presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do país.

### Na Constituição de 1946:

Art. 1º Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a federação e a República. Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.

### Na Constituição de 1967:

Art. 1º O Brasil é uma República federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios.

§ 1º *Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.*

[...]

Art. 6º São poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O fato de serem dispositivos repetidos, com alterações, por vezes, de simples redação, em documentos tão completamente diversos entre si, revela só isto: que possuem uma posição permanente, que não sofre alteração com o correr dos tempos.

Haveria, contudo, um conjunto de normas assim pré-constitucionais, de valor permanente, uma espécie de direito natural das sociedades políticas ou, apenas, estamos diante de reflexos, em textos diferentes, de uma só e mesma filosofia política?

Podemos admitir que, de fato, há este direito natural político, sob pena de cairmos no mero positivismo jurídico, na simples coincidência entre o direito e a lei escrita, tornando impossível a vida civilizada. Podemos, esta a verdade, alterar qualquer legislação por meios regulares – um partido com maioria no parlamento poderá determinar o que quiser e se a lei e o direito se identificam, não há saída para o problema. Um plebiscito poderá votar qualquer coisa e ninguém tem como reclamar – *vox populi*.

Podemos fixar nos seguintes itens a matéria do direito natural político:

a) A declaração de direitos, que é o reconhecimento de situações anteriores ao Estado e à organização política. Pimenta Bueno e João XXIII dizem, praticamente, a mesma coisa.

Eis o que ensina o “jurista do imperador”:

O direito considerado nesta relação divide-se em três classes que por sua importância devem ser compreendidas e distintas. São os direitos naturais ou individuais, os direitos civis e políticos.

Os primeiros são filhos da natureza, pertencem ao homem porque é homem, porque é um ente racional e moral, são propriedades suas e não criaturas da lei positiva, são atributos, dádivas do Criador.

Os segundos ou civis compreendem duas partes, uma que se compõe dos mesmos direitos individuais reconhecidos e garantidos pela lei civil, outra que resulta puramente das instituições e disposições cíveis de cada nacionalidade.

Os terceiros ou políticos são filhos unicamente das leis ou constituições políticas, são criações das conveniências e condições destas, e não faculdades naturais.

Todos os indivíduos, ou sejam nacionais ou estrangeiros, possuem os primeiros, por isso mesmo que são homens. Os segundos, na parte em que são puramente civis, não pertencem senão aos nacionais, porque a nacionalidade é o título deles. Para o gozo dos terceiros não basta ser homem, nem somente nacional, é demais necessário ter a capacidade, as habilitações que a lei política exige, é indispensável ser cidadão ativo, membro da comunhão política.

Quando se analisa cada uma destas três classes, percebe-se com maior clareza esta distinção, que é fundamental e que muito importa por suas consequências. Trataremos de cada uma destas classes em capítulo separado.<sup>13</sup>

### Confirma-o, no século XX, o “papa da paz”:

Hoje em dia se crê que o bem comum consiste sobretudo no respeito aos direitos e deveres da pessoa humana. Oriente-se, pois, o empenho dos poderes públicos sobretudo no sentido de que esses direitos sejam reconhecidos, respeitados, harmonizados, tutelados e promovidos, tornando-se, assim, mais fácil o cumprimento dos respectivos deveres. *A função primordial de qualquer poder público é defender os direitos invioláveis da pessoa e tornar mais viável o cumprimento dos seus deveres.*

Por isso mesmo, se a autoridade não reconhecer os direitos da pessoa, ou os violar, não só perde ela sua razão de ser como também as suas injunções perdem a força de obrigar em consciência.<sup>14</sup>

b) Os princípios gerais da organização política, que de novo transcrevemos da Constituição do Império, pois foi a que melhor os formulou entre nós:

Art. 1º O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente, que não admite com qualquer outro laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência.

Art. 2º O seu território é dividido em províncias, na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado.

Art. 3º O seu governo é monárquico-hereditário, constitucional e representativo.

Art. 4º A dinastia imperante é a do Sr. D. Pedro I, atual imperador e defensor perpétuo do Brasil.

[...]

Art. 9º A divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece.

Art. 10º Os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.

Art. 11. Os representantes da nação brasileira são o imperador e a Assembleia Geral.

Art. 12. Todos estes poderes no Império do Brasil são delegações da nação.

A simples enumeração destes textos ilustres demonstra sua importância: sem isto não há Estado de Direito, nem democracia, nem liberdade.

c) Por fim, o princípio de legitimidade, isto é, aquele princípio formal constitutivo da nacionalidade, sem o qual a nação não existiria. Podemos considerar, para o nosso caso, os artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Constituição do Império, acima transcritos.

Se admitirmos que o Brasil existe como nação devido ao Império, que o tornou livre, soberano e uma só nação, e que por Império nós entendemos não um tipo qualquer de organização política, mas um regime de base democrática, adotando a monarquia como forma de governo e reconhecendo o caráter plural da pátria brasileira, aí teremos tudo definido.

A questão da formulação de um princípio de legitimidade, objetivamente considerado, é de suma

importância, pois a crise política do século XX, a multiplicação de tiranias e de despotismos vêm, precisamente, do desprezo desta verdade fundamental pelos dirigentes políticos, dominados, em todos os partidos, pelo mais cego pragmatismo, e, portanto, recusando-se a considerar razões outras que as de seus imediatos objetivos políticos. De fato, se pretendemos algum dia estabelecer regimes políticos que tragam a paz e a concórdia entre os homens, devemos considerar que o direito de mandar somente pode fundar-se em razões eticamente válidas e que, em cada país concreto, este direito se funda naquela situação histórica excepcionalíssima que deu origem à nação. O princípio político que formou a nação, aquele que identifica “autoridade” com “autoria”, o princípio político que literalmente “fez” a nação, este é o princípio legítimo. Assim, todos sabem que a Inglaterra existe como nação em virtude do princípio da rainha em seu parlamento, que tem sido a condição de glória e liberdade dos ingleses - este é o regime legítimo e imutável da Inglaterra; a federação das colônias fez a independência dos Estados Unidos - esta a razão da legitimidade do governo desse país. Se por uma eventualidade que, provavelmente, jamais ocorrerá, a sobrevivência da União, que não é fusão, mas união dos estados, que se conservam tais, exigir, por uma extravagância da história, que os Estados Unidos se transformem em monarquia, e que essa transformação seja a condição única de sobrevivência da União - então a monarquia tornar-se-á legítima e a república antinacional. No Brasil, o princípio de legitimidade, histórica e objetivamente documentado, é o do Império, como acima definimos.

Cada país tem o seu, de conformidade com os fatos.

d) Por fim, temos a determinação das condições de cidadania, a fixação dos modos e meios pelos quais alguém faz parte do corpo político nacional, o que não exige melhores especificações, por ser matéria pouco controvertida em si mesma, ressalvadas as diferenças nacionais óbvias. Compete à constituição, em seus fundamentos inabaláveis e irreformáveis, definir as condições de ingresso na sociedade política. Dizemos isto, não obstante Pimenta Bueno achar o contrário, mas o douto mestre do direito público brasileiro possuía singulares posições acerca desta matéria. Basta recordar que era contra a *jus soli*. Eis o que dizia o marquês de São Vicente:

O § 1º do art. 6º da Constituição estabelece como título de nacionalidade o nascimento no Brasil, ou os pais sejam brasileiros ou estrangeiros, uma vez que não residam por serviço de sua nação.

No primeiro caso, isto é, quando o pai é brasileiro, essa disposição não sofre objeção alguma, pois que concorrem ao título de origem paterna ou materna no caso de ilegitimidade e o lugar do nascimento.

Outro tanto, porém, não acontece quando o pai é estrangeiro, embora não empregado em serviço de sua nação; neste caso a disposição do nosso art. 6º é má, não por uma, mas por muitas faces.

*É um princípio injusto, porquanto o que a razão e a justiça ditam é que os filhos sigam as condições de seus pais.*

A nacionalidade de cada homem, e conseqüentemente do pai estrangeiro, é determinada pelo seu respectivo estatuto pessoal e nacional, por sua lei pátria, que a esse respeito o acompanha por toda parte e prevalece enquanto ele não muda de nacionalidade.

Nessa qualidade e condição é recebido no país estrangeiro, e a lei deste país deve ser lógica nas conseqüências dessa recepção.

Os filhos legítimos devem, pela natureza das relações do homem, seguir a condição do pai, e os filhos naturais a condição da mãe, exceto quando legitimados.

Conseqüentemente, o filho do estrangeiro, quando nasce, adquire e conserva natural e racionalmente a qualidade que seus pais tinham de estrangeiros, é um novo membro da sociedade nacional deles, súdito de sua respectiva lei, ou estatuto pessoal.

Essa é também a vontade presumida do menor, porque enquanto menor não pode ter outra que não seja a de seus pais.

Esse é o verdadeiro vínculo moral, a verdadeira pátria de origem, de sangue e de representação paterna na respectiva sociedade; ali os filhos sucedem nos bens, na nobreza, nos direitos transmissíveis de seus pais; o filho do lorde, embora nascido no Brasil, por certo que não há de perder o seu assento no parlamento inglês.

Os filhos nascem para seus pais e para a sociedade destes, e não para o território casual onde viram a luz, não são servos da gleba. A terra é indiferente, a jurisdição territorial da civilização nada tem mais de comum com o antigo sistema feudal.

Os pais têm o direito inquestionável de educar seus filhos na sua linguagem pátria, nos seus hábitos, nas afeições da família e parentes de sua origem, como, pois, forçá-los ao contrário? O acaso do lugar de nascimento não é título moral, nem suficiente para impor uma nacionalidade contra a vontade de quem a recebe. Se é benefício *invicto beneficium non datur*, dir-se-á que é pena?

Além de injusta, tal disposição é muito prejudicial; pois que a diversidade de nacionalidade entre o pai e o filho, enquanto menor, gera graves dificuldades em relação aos direitos e obrigações provenientes do pátrio poder, pois que põe em conflito duas leis pessoais, conflito que se reproduz também a muitos outros respeitos.

Autoriza, além disso, a retorsão, em que o Brasil se vê forçado a consentir, como observaremos no parágrafo seguinte, renunciando à nacionalidade dos filhos de seus cidadãos nascidos em país estrangeiro.

Não só prejudicial, é demais ineficaz um tal princípio. Desde que o pai estrangeiro quer, leva consigo seus filhos menores para sua verdadeira pátria, que os recebe como seus legítimos súditos, e o Brasil fica só com a violência enquanto eles aqui estavam, e com o pundonor ofendido de ver desprezado um título que deve mais que muito prezar. Não é, pois, em vão que alguns opinam que o nosso art. 6º é facultativo e não imperativo, porque a nacionalidade brasileira é honra e não coação, que se concede, mas não se impõe, porque seria mesmo absurdo obrigar alguém a ser membro de uma sociedade contra sua vontade, quando é óbvio que não pode haver associação senão por livre e mútuo acordo.

Contrária ao princípio geral das nações, à exceção de mui poucas, a nossa disposição tira-nos o direito e o dever que estas com grande interesse exercem de proteger os filhos dos seus nacionais, e de sustentar, como sustentam, suas reclamações sobre essa proteção que é mais um vínculo e força política da nacionalidade.

O código civil francês, em seu art. 9º, segue a este respeito a verdadeira doutrina: “O indivíduo nascido em França, de um estrangeiro, pode, desde

que chegar à maioria, reclamar a qualidade de francês”. É uma disposição protetora, justa e honrosa. Idênticas são as disposições dos artigos 11, 12 e 13 do Código das Duas Sicílias, dos arts. 19, 20 e 24 do Código Sardo, do art. 5º do Código Holandês, do art. 28 do Código Austríaco, da lei espanhola que, sendo semelhante à nossa, renunciou a tal coação; é, em suma, o princípio geral.

Finalmente, nossa disposição é injustificável. Não basta alegar a razão de soberania nacional, ou de jurisdição territorial, é preciso saber aplicar esses direitos. Napoleão I tinha entendido, quando se discutia o projeto do código civil no Conselho de Estado, que se devia adotar a determinação que adotamos, que era uma questão somente de conveniência política. Quando os tribunais de apelação foram consultados, apareceu alguma oposição, mas quando o tribunato foi ouvido fez oposição formal, dizendo que essa disposição parecia extravagante, mormente não marcando prazo de residência anterior em relação aos pais estrangeiros, pois que, perguntava ele, só porque uma inglesa atravessa a França, de viagem, e tem durante esta um filho, dir-se-á que ele é francês? Terra estrangeira para ela, para seu marido e parentes, será a pátria de seu filho, em vez de ser o simples lugar do nascimento? A pátria dependerá menos do sangue, das afeições, das relações sociais e naturais, do que do acaso desse nascimento? Será uma servidão do solo? E como sustentar a nacionalidade dos filhos dos franceses nascidos em país estrangeiro? Não há título, porque a condição da terra, ou feudalismo, a residência efêmera, o simples acaso, não são títulos; e demais a França não é prisão!

Napoleão I não hesitou, a disposição análoga à nossa foi rejeitada e substituída pelo inteligente princípio consignado sobretudo no art. 9º do Código Civil da França, geralmente adotado.<sup>15</sup>

Podemos dizer que, para a mentalidade liberal do século XIX, a ideia de nação como que se diluíra e a individualidade concreta do homem pesava muito forte. Hoje sentimos mais claramente que os direitos de cidadania se inscrevem entre os que são constitutivos da organização nacional e não permitem revisão...

### **3. Do regime e da forma de governo**

Dos fundamentos gerais da Constituição, deduzimos o regime, a forma de governo que, em seus aspectos mais gerais, são algo de inalterável em seus elementos essenciais. Muitas pessoas estranham que, não possuindo

mais a Câmara dos Lordes qualquer função legislativa importante e não tendo, hoje, mais existência real e objetiva uma verdadeira nobreza de sangue, mantenham os britânicos a veneranda instituição, que, por vezes, se torna uma espécie de estorvo, pois, sendo defeso aos lordes entrar para os comuns, um titular não pode fazer política nem ser o chefe do governo de Sua Majestade. Mas acontece que o governo inglês é o da rainha em seu parlamento de lordes temporais e espirituais e de comuns. Quer dizer: tecnicamente, a Câmara dos Lordes é parte do governo inglês e terá funções meramente simbólicas ou rituais até o fim, a menos que se descubra uma utilidade nova para ela. E pode ser que isto venha a acontecer mais cedo do que se pensa.

Podemos, aliás, considerar a forma de Estado e a forma de governo entre os elementos fundamentais da constituição, que não podem ser alterados. Certamente, essa parte não pode ser equiparada à declaração de direitos e outros elementos estudados anteriormente, que são, por assim dizer, pré-constitucionais - os dados referentes ao regime, de certo modo, nascem da constituição e podem sofrer reformas, sem destruir as bases do pacto fundamental. Tomemos a matéria constante dos artigos 2º a 5º da Constituição do Império, como exemplo. Se, pela Constituição e o dado histórico que deu origem ao país, à nação, o Brasil era um Império, de certo modo o que temos aí deriva disto - o Império teria províncias, teria um governo monárquico etc. Os temas aí expostos pertencem, evidentemente, aos dados óbvios do pacto fundamental da nação brasileira, quase à pré-constituição. São indissoluvelmente ligados aos princípios de legitimidade e às pré-condições gerais da organização do Estado. Reformá-los seria mudar toda a estrutura política do país - dificilmente se poderá fazer isto, sem lançar o país em graves perigos, o menor dos quais não será o da quebra dos

princípios de legitimidade, o que o jogará na desordem permanente, como tem acontecido em todas as nações que abandonaram seus princípios de legitimidade original.

Coisa muito diferente, porém, é a organização do regime do país. Tomemos o caso do Império - os dados fundamentais do pacto nacional não estariam formalmente rompidos se outra fosse a organização do Império. Se, ao invés do texto de D. Pedro I, vigorasse o do projeto Antonio Carlos, ou se fosse a constituição substituída pela chamada "Constituição de Pouso Alegre", as cláusulas essenciais do pacto fundamental estariam de pé, e nada sofreriam com um Senado hereditário, com ou sem parlamentarismo, com ou sem federação etc. Poderia, igualmente, ser esta ou aquela a organização do poder judiciário, e assim por diante. Em resumo, a matéria dos títulos IV, V, VI e VII da Constituição poderia ser alterada completamente sem que, por isto, do ponto de vista puramente formal e jurídico, a estrutura do Império, como tal, fosse alterada. Temos, aliás, visto, depois de 1889, alterações diversas na Constituição, conservados os dados essenciais. Se, no Estado Novo, a República foi conservada em sua integridade, se formalmente a federação não foi abolida, esta, contudo, terminou comprometida. São matérias, aliás, sujeitas a reformas, por força das necessidades, da passagem do tempo e do aperfeiçoamento das instituições. Muitas vezes os próprios costumes, a prática política, impõem reformas. No caso do Império, temos o exemplo clássico da presidência do Conselho de Ministros que, desconhecida na constituição, criada por um decreto, sem ter sido jamais regulamentada, tornou-se a base e centro de ação do Poder Executivo e mola real da política. No fim, acabou ofuscando os poderes constitucionais do imperador, usurpação que, como previu Braz Florentino Henrique de Souza, foi a causa da queda da monarquia brasileira.

A doutrina contrária, que ultimamente se tem procurado acreditar entre nós, sustentando que os ministros de Estado são tão responsáveis pelos atos do Poder Moderador como pelos do Executivo, não é só falsa, porque vai abertamente de encontro à verdadeira e sã teoria do governo constitucional representativo, à letra e ao espírito bem manifesto da nossa Constituição, senão também subversiva, e no mais alto grau, às instituições juradas, visto como (queiram ou não queiram os seus propugnadores) a nada menos se encaminha do que ao total eclipse do elemento monárquico do governo, fazendo-se com ela surgir a *oligarquia* ministério-parlamentar sobre as ruínas tranquilas do trono brasileiro.<sup>16</sup>

A organização do regime, uma vez posta, sofre, também, modificações com o correr dos tempos, devido a necessidades de aplicação. No caso do Império, além do citado exemplo da presidência do Conselho de Ministros, tivemos a estrutura federal do ato adicional (que poderia ter tido um desdobramento posterior, com a instituição de um Poder Executivo provincial, eleito, ou em forma de um conselho de governo responsável perante a assembleia), a estrutura policial do regresso, a organização definitiva do Conselho de Estado - eis rápidos exemplos de como, em meio século, uma constituição pode sofrer profundas alterações, sem que o regime seja ferido em partes vitais - todas elas, aliás, dentro da mesma linha, todas respeitando o espírito e a letra da constituição, assim como as intenções do legislador constituinte, todas, afinal, explicitando o princípio originário. Mesmo a presidência do Conselho de Ministros - até certa época - estava dentro do espírito do sistema: era o "poder ministerial" de Benjamin Constant, o que se tornou nocivo e quebra da sistemática, foi a supremacia absoluta do *premier*, que colocou na sombra a figura do imperador.

Nesta parte de organização do regime há muitos elementos de ordem puramente prudencial e inspirada em conveniências práticas. Vamos dar um exemplo simples - atribuía a Constituição do Império a nomeação dos magistrados ao Poder Executivo (§ 3º do artigo 102). Para Benjamin Constant, isto deveria ser atribuição majestática.

Pimenta Bueno foge ao problema, pois justifica o texto constitucional, em face dos inconvenientes óbvios de uma justiça eleita, alegando razões um pouco sumárias contra a possibilidade de juízes nomeados pelo próprio Poder Judiciário. Mas, não discute a tese que logo, naturalmente, deveria ser considerada, da nomeação pelo Poder Moderador.

É bem provável que o texto constitucional tivesse tido sua origem num fato muito simples - nomeações deviam caber ao Executivo e, ao tempo da redação da Lei Maior, Executivo e Moderador não se distinguiam fisicamente... De qualquer modo, o aparecimento do governo de gabinete plenamente caracterizado, o que se verificaria quando estavam mortos os responsáveis pela constituição, poderia ter exigido a nomeação dos juízes e dos presidentes de província pelo Poder Moderador, a bem da pureza do sistema. O difícil da questão é que, à altura dos tempos, a tendência dominante ia no sentido da restrição e, não, da ampliação dos poderes do imperador.

Estas considerações mostram existir, claramente, no texto constitucional um segundo estrato, uma verdadeira segunda camada geológica, em que as circunstâncias concretas impõem modificações, sem quebra da pureza do regime. São textos reformáveis pela lei e pelo costume, e os únicos que, a rigor, deveriam ser objeto de reforma constitucional. Os da primeira camada não são suscetíveis de consideração - e os demais, como veremos em seguida, de dentro de sábias disposições da Constituição do Império, podiam ser reformados por lei ordinária.

Diz o artigo 178 o seguinte: “É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos; tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias”.

## Comentando, diz solenemente o conselheiro Rodrigues de Souza:

A política constitucional tem, qual a religião, seus dogmas, e os principais são divisão dos poderes e eleições. A primeira caracteriza o governo e é o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que ele oferece. As eleições fazem de sua parte outro tanto, dando ao mesmo governo a qualidade representativa.

Alterados estes dogmas, ou artigos com eles ligados - “artigos constitucionais” - ou desmorona-se o governo, ou, conservando-se vicioso, falta ao fim de toda a associação política, livre e independente a que se propõe. A alteração em um dos poderes, por exemplo, necessariamente produziria dito resultado, desmanchando a combinação das partes, destruindo o equilíbrio, viciando a organização política, quando a não aniquilasse.

Uma reforma nas eleições que fizesse, por exemplo, do voto universal privilégio de tal, ou tal classe, converteria em aristocracia a forma monárquica do governo. Suprimidas, ou profundamente alteradas as garantias dos direitos, passaria o governo a ser absoluto ou despótico. Só pelos meios estabelecidos nos arts. 175, 176 e 177 permitiu, pois, o legislador a rema de algum artigo constitucional. Definindo o que seja artigo constitucional, para não haver dúvida a este respeito, no presente artigo declara que tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias.<sup>17</sup>

Se retomarmos a série de permissões e proibições aí constantes, temos:

- a) o que não é “constitucional” pode ser reformado por lei ordinária - Pimenta Bueno exemplifica claramente com os arts. 6º e 7º;
- b) o especificamente constitucional - limites e atribuições dos poderes políticos ou relativas aos direitos dos cidadãos (não, por exemplo, o número dos poderes);
- c) é supraconstitucional e insuscetível de deliberação, o que diz respeito à forma de governo, às bases gerais da organização política, ao número de poderes, ao caráter representativo etc., e obviamente à existência

dos direitos individuais e políticos, embora possam surgir reformas a respeito deles.

Este exemplo da Constituição do Império é muito elucidativo, pois, sendo uma constituição racionalmente estabelecida, distinguiu, ela própria, em seu texto, matérias e disposições de índole diversa, ao contrário das modernas, que consideram “constitucionais”, todos os artigos, embora admitindo artigos supraconstitucionais, como a República e a federação, que, adotadas pelas Forças Armadas a 15 de Novembro, não advindo, segundo Castro Nunes, da deliberação de uma assembleia, não poderão ser modificadas por uma assembleia.<sup>18</sup>

#### **4. A presença do tempo e da história**

Certos dispositivos da constituição refletem a presença do tempo no texto legal. Historicamente, a Inglaterra passou da monarquia limitada pelas ordens dos primeiros tempos, a monarquia liberal do século passado, à monarquia social, de hoje. Podemos dizer que há duas ordens de matérias que, habitualmente, são incluídas nas constituições e não passam de reflexos de dada situação histórica. Hoje, quase todos os debates relativos às constituições refletem esta presença do tempo na órbita do direito público - há certo ceticismo com relação aos aspectos estritamente constitucionais das constituições, que são os vistos nos itens anteriores, para dar ênfase àqueles que são diretamente ligados aos problemas contingentes e históricos.

Primeiramente devemos considerar a questão do direito de sufrágio - o voto é um direito político, sumamente variável, e condicionado às estruturas sociais da época. Na Inglaterra, por exemplo, a nobreza titular é excluída do *jus*

*suffragium*, por ser, este, um privilégio das classes plebeias...

Podemos dizer que o direito de votar está ligado à consciência política e às condições efetivas deste direito. Não representa uma conquista liberal muito evidente a extensão universal do direito de votar, ampliando-o a setores que não estão convencidos do valor do voto e, portanto, não estão dispostos a usá-lo, como também a pessoas que, por um motivo qualquer, de ordem econômica ou espiritual, não estejam em condições de usar dele efetivamente. Lippmann é muito claro a respeito:

O mistério nasce do fato de que, enquanto o povo como um ser incorporado é verdadeiro detentor do poder soberano, o povo como um agregado de eleitores tem opiniões e interesses variados, opostos e egocêntricos. Não se pode confiar a uma simples maioria a representação da nação incorporada.

A distinção sobre a qual me baseio não deixa de ter importância, como se poderia supor, se o número de eleitores aumenta de maneira considerável. Não poderia uma quantidade enorme de eleitores ser considerada como o equivalente prático do povo? Não. O aumento de número de eleitores não aumentaria a probabilidade de que sua mera pluralidade representasse em verdade o interesse público. Nossa experiência com as eleições de massa nos leva a uma conclusão contrária: que a opinião pública se toma menos objetiva à medida que a multidão aumenta e se toma mais heterogênea.<sup>19</sup>

E, com relação às ampliações indevidas do direito de sufrágio, temos um excelente exemplo brasileiro, conforme Vitor Nunes Leal:

A superposição do regime representativo, em base ampla (produzida pela abolição do regime servil e com a extensão do direito de sufrágio) e essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. [...] O regime federativo também contribuiu, relevantemente, para a produção do fenômeno: ao tornar inteiramente eletivo o governo dos estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da política dos “governadores” e repousavam justamente no compromisso “coronelistas”. Por tudo isto, o fenômeno estudado é característico do regime republicano,

embora diversos dos elementos que ajudam a compor o quadro do “coronelismo” fossem de observação frequente durante o Império.<sup>20</sup>

Há, como se sabe, infundável debate a respeito, que não tem encontrado saída pelo fato muito simples de não se considerar, devidamente, o tema como essencialmente sujeito às contingências do tempo e da organização social. À questão de quem deve ser o sujeito do direito de votar, poderíamos responder, tendo em nosso favor a verdade dos fatos em todos os países e em todas as constituições, o seguinte: devem votar aquelas camadas da sociedade dotadas de consciência de sua condição de membros do corpo político e possuindo meios de formar uma opinião e de exercê-la livremente.

Apenas isto: o que não é pouco...

O segundo aspecto a ser considerado é o da política econômica. Todas as constituições possuem uma política econômica. Um certo farisaísmo dos liberais e a falta de sentido histórico de escritores de tendência socializante escondem essa verdade elementar: todas as constituições possuem uma política econômica. Principalmente as constituições liberais - a revolução liberal foi uma revolução social, tão social como as revoluções socialistas, por defender determinada organização da sociedade, de base individualista. Os críticos tradicionalistas e católicos da Revolução Francesa sempre assinalaram o caráter social das medidas que se adotaram (*Lei Le Chapelier*, Código Napoleão etc.), para garantir à burguesia o conjunto de condições necessárias para o êxito do capitalismo. A obra de Balzac é toda ela a suma do tradicionalismo monárquico contra o nascente espírito capitalista do código civil e da igualdade jurídica responsável pelas desigualdades econômicas.

Citemos um tema polêmico, hoje muito em evidência - a questão da acessão da propriedade das jazidas. A

Constituição do Império garantia o direito de propriedade em sua plenitude. Mas, como as *Ordenações do reino* ainda estavam em vigor em tudo o que não sofrera alteração expressa - na parte relativa ao direito civil, de um modo geral -, continuava de pé a legislação portuguesa. Com isto, o governo imperial se reservava o direito de autorizar a exploração das minas. O Império conservou, meio constrangido e contra o espírito dos tempos, refletido, por exemplo, pelo indignado protesto do conselheiro Lafaiete, em seu *Direito das cousas*, que dava por inconstitucional e absurda a prática oficial. A Constituição de 1891 foi clara a respeito e, refletindo o espírito liberal, estendeu inequivocamente ao proprietário do solo o direito ao subsolo, permitindo, assim, que se tornasse possível às companhias estrangeiras apropriarem-se de nossas jazidas minerais, dentro, aliás, de outro princípio liberal, o da internacionalização do mercado. Não tinha sentido restringir a nacionais qualquer indústria, se todos os homens são iguais e deve haver a divisão do trabalho no campo internacional. Estes princípios levaram Tavares Bastos a pleitear e conseguir a internacionalização da navegação no Amazonas e a do comércio de cabotagem, dentro do pensamento puramente liberal e antinacionalista do autor de *A província*.

Afinal, as constituições modernas restabeleceram a sábia e justa legislação portuguesa.

## **5. “Disposições Gerais e Transitórias”**

Há muita coisa puramente aleatória, regulamentar, nas constituições. Não apenas nas “disposições gerais e transitórias”, propriamente ditas, como de modo geral. Inclusive muita coisa de arbitrário e contingente. E quanto maior e mais analítica, mais estes dispositivos se

acumulam. Certos dispositivos desta ordem são inevitáveis, outros dispensáveis. Assim, deve haver um prazo qualquer para a sanção das leis – senão poderia o governo, para fugir ao debate, adiar para o Dia de São Nunca de Tarde a sanção, vetando-a irremediavelmente, e sem direito a uma revisão posterior. Haverá sempre um prazo. Este, porém, não importa qual seja. Não sendo absurdamente pequeno, que não dê tempo a um estudo razoável do assunto, nem longo demais que possa embaraçar a legislação, tanto vai que seja um período de dez como de trinta dias...

Todas as disposições de caráter numérico – relação entre a representação e a população, número de senadores, tempo de duração de mandatos e outras várias – entram nesse grupo de matérias constitucionais, arbitrárias e contingentes.

Outras, realmente, são absurdas, matérias puramente regulamentares que não se justifica entrarem em constituições, mas que, por motivo de modas, ou interesse, acabam sendo equiparadas às normas de direito público. Não falemos em casos de matérias que, obviamente, são de interesse da legislação ordinária, mas que as constituições acolhem, para evitar interferências de interesses seccionais ou paixões da hora.

Mesmo em constituições puras de influências contingentes, como a do Império, há dispositivos de caráter semelhante, além dos que, de certo modo, seriam inócuos, mas são introduzidos no texto da Lei Maior para melhor salvaguarda de certos direitos.

## **6. Conclusão**

Como se vê, são de quatro ordens diferentes as matérias incluídas nas constituições. Como, todavia, os dispositivos

devem ser agrupados por ordem de assunto, não por sua importância, o resultado é que, no texto de qualquer constituição, podemos passar de um corpo de artigo da primeira categoria e uma alínea da quarta. O mal é inevitável. Seria, aliás, de grande interesse uma distribuição racional, em que os dispositivos fossem agrupados por sua categoria. Mas isto parece impossível na prática. Poderíamos, talvez, variar de composição tipográfica, o que seria, aliás, de grande efeito estético. O mais lógico é fazer uma constituição do tipo *puro*, como a do Império, contendo tão somente disposições dos dois primeiros grupos, com algumas do terceiro, óbvias, e as do quarto, devidamente agrupadas. E, principalmente, que a Constituição esclarecesse, como se fez no art. 178 da Carta Magna brasileira, o que é, ou não, “constitucional”, e quais os dispositivos que podem ser alterados por lei ordinária, os que exigem o ritual solene da reforma constitucional e os que não são objeto de deliberação. Aliás, a este respeito, convém recordar algo de muito simples: reformar uma constituição não é senão alterar aspectos dela, modificar algumas de suas partes, nunca mudar-lhe a natureza. Não pode ser reformado qualquer artigo que altere a natureza íntima do pacto social, fazendo, desta, outra constituição. A este respeito, Antônio Pereira Rebouças, na discussão que antecedeu o ato adicional, tem palavras muito judiciosas:

Ora, o projeto desta Câmara não trata só e congruentemente da reforma de algum artigo constitucional, mas de toda a Constituição mesma, já mudando a forma do governo proclamado pela nação, jurado e sustentado por ela, já suprimindo um dos poderes políticos essenciais à mesma forma de governo monárquico constitucional representativo, já distribuindo arbitrariamente suas atribuições etc.

Por conseguinte, o projeto desta Augusta Câmara está contra a Constituição ou fora dela; é um ato todo alheio da nossa atual missão parlamentar; é manifestamente contrário a ela; numa palavra, importa um suicídio à própria lei fundamental do Império, a qual seguramente, quando autorizou e prescreveu os meios de ser melhorada, não foi para o fim absurdo de ser aniquilada. Serei, meus senhores, ainda mais positivo. O art. 1º da Constituição diz expressamente que: “O Império do Brasil é uma

associação política de todos os cidadãos brasileiros, formando uma nação livre e independente”. E o art. 3º declara que: “O governo é monárquico hereditário constitucional e representativo”. Ora, o projeto que foi desta Augusta Câmara ao Senado e regressou com as emendas dele, diz que: “*O governo do Brasil será uma monarquia federativa*”; espécie de associação política, que não nos tem ainda sido definida nem mesmo por seus maiores entusiastas.

Logo, o projeto diz o contrário do que a nação proclamou e jurou; diz o contrário da primeira e principal base da lei fundamental brasileira. Logo, o projeto está em contrário à nação brasileira ou fora dela.<sup>21</sup>

E por isto, há dispositivos que, considerados supraconstitucionais, embora, no texto, não são passíveis de reforma. Outros, reformados, sujeitos ao ritual da reforma. Outros, por simples leis ordinárias podem ser modificados. O que importa, também, é que se tenha uma doutrina do que é, ou *não*, constitucional. Uma Constituição pressupõe uma doutrina política, além de descrever a organização *real* do poder naquele país. Sem isto, ficaremos no mero positivismo jurídico, na identificação entre o direito e a lei escrita e esta, o que se faz segundo certas fórmulas e publicado de certo modo. Ficaremos reduzidos a considerar lei o que sai no *Diário Oficial* e apenas isto. Quando chegarmos a esse ponto, o direito morreu e a ordem jurídica fica reduzida à sombra de uma nuvem que passa, levada pelo vento da manhã.

---

<sup>12</sup> *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, Rio, 1857, n. 26-28.

<sup>13</sup> *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, Rio, 1857, n. 533.

<sup>14</sup> Encíclica *Pacem in terris*, p. 60-61.

<sup>15</sup> *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, Rio, 1857, n. 621-624.

[16](#) *Do Poder Moderador: ensaio de direito constitucional, contendo a análise do título V, capítulo I da Constituição Política do Império do Brasil*, Recife, 1864, p. 303.

[17](#) Joaquim Rodrigues de Souza, *Análise e comentário da Constituição política do Império do Brasil*, São Luís, 1867-1870, p. 447-448.

[18](#) Castro Nunes, *Do Estado federado e sua organização municipal*, Rio, 1944, p. 73. De fato, nascidas a República e a federação da decisão militar, só as Forças Armadas poderiam aboli-las – esta a doutrina de Castro Nunes.

[19](#) Walter Lippman, *The public philosophy*, Boston, 1955, p. 39.

[20](#) Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, Rio, 1948, p. 184.

[21](#) Antônio Pereira Rebouças, *Recordações da vida parlamentar*, Rio, 1870, v. I, p. 124-126.

# CAPÍTULO III

## A CRISE DA FEDERAÇÃO

### 1. Aspectos gerais

A dificuldade inicial que encontramos ao estudar o tema da federação no Brasil provém, além de uma tradicionalmente inexata conceituação da ideia, de um falso determinismo geográfico, que estabelece uma correlação de causas e efeitos de caráter geográfico, numa questão eminentemente política. A geografia chamada política, isto é, aquilo que os mapas nos mostram com espaços coloridos e regularmente contornados, separando unidades políticas, não provém de circunstâncias puramente geográficas, mas da história. Na parte de conceituação podemos passar de raspão, lembrando, apenas, que *federar* significa associar partes dantes dispersas, e é o resultado de um esforço de concentração do poder, *descentralizar* é um conceito administrativo e relaciona-se com a delegação da autoridade central. Misturar, como temos feito, descentralização com federação, querer usar uma por outra, ou estabelecer um critério de “mais” ou de “menos”, não passa, simplesmente, de confusão de conceitos distintos e baralhamento de raciocínio.<sup>22</sup> Ademais, hoje, no século XX, certos raciocínios válidos para nossos avós não funcionam mais e, a par do direito constitucional e do direito administrativo, há a ciência política e as técnicas de administração, com base em critérios bem diferentes. Fiquemos, porém, na questão geográfica, que influi por demais na história do Brasil.

Os critérios administrativos de uma nação de âmbito territorial vastíssimo, conforme é o Brasil, obviamente não serão os mesmos que adotaríamos num pequeno país. Mas a geografia do Brasil não impõe nada que não quisermos impor por outras razões. A menos que adotássemos o princípio dos vales ou considerássemos o critério dos Filipes, reconhecendo dois “brasis” e, assim, distribuíssemos a administração. Geograficamente, o Brasil possui várias unidades, geralmente relativas aos vales dos rios (o rio é fator de unidade entre as margens: trata-se de um preconceito anacrônico, o de fazer de rios limites “naturais”). A geografia do Brasil, aliás, é cheia de paradoxos. Se a mão do governante não houvesse traçado as divisões internas do Brasil, com as quais nos acostumamos desde a infância, nada haveria que justificasse o sistema atual.

Tudo começou com as preocupações del-rei D. João III, com as terras “novamente achadas” na América. Portugal não se preocupava exatamente em colonizar e ocupar territórios. Estabelecia feitorias para comerciar com os nativos, na complexa operação de comércio internacional entre a África, a Índia e as Flandres, em que entravam os mais variados produtos, na linha do “capitalismo monárquico” de D. Manuel e D. João III. Mas o Brasil não tinha produtos comerciáveis, não possuía as imensas riquezas da Índia, não tinha ouro, marfim e escravos como a África. E, poucos anos após o descobrimento, verificou D. João III que se impunha realmente colonizar o Brasil, estabelecer colônias como outrora haviam feito Grécia e Fenícia e já havia algumas tímidas experiências por aí, nas ilhas do Atlântico, principalmente. E como quem faz uma operação de loteamento, el-rei dividiu o território brasileiro em faixas, da linha de Tordesilhas ao mar e deu cada uma a quem tivesse meios, coragem e disposição para colonizar o Brasil. Surgiram tentativas de povoamento, modestas vilas e

engenhos por toda parte. E veio, como dizem os compêndios, o malogro das capitanias. Na realidade, o êxito foi superior: aqueles quase náufragos e primitivos pioneiros conseguiram duas coisas: aclimataram no Brasil uma série de culturas e aprenderam outras dos índios e fundaram vários núcleos de povoamento ao longo do litoral. Depois, dentro de uma fatalidade histórica no Brasil, desistiu o governo da ação pela iniciativa particular e na base de unidades autônomas, para recorrer ao Estado e seu poder unitivo. Veio Tomé de Souza. Mas cada vila de donatário e seu “continente” já formava áreas definidas, células com seu núcleo e protoplasma. Daí, em grande parte, surgiram os atuais estados, com algumas retificações posteriores, por força de circunstâncias históricas. Concretamente, veio Minas Gerais: a Revolta dos Emboabas contra a aristocracia bandeirante, apoiada no rei, provocou a separação do território mineiro e a queda do meridiano das Tordesilhas forçou o aparecimento de Goiás e Mato Grosso – o Império criaria o Amazonas e o Paraná.<sup>23</sup>

Sente-se, porém, que se não fosse a “diversão” mineira e o que é hoje sul da Bahia, Espírito Santo, Minas e Rio de Janeiro seriam duas províncias com frente para o mar, indo até Goiás, paralelas, digamos assim, com Bahia, São Paulo etc. O mapa do Brasil é, apenas, o resultado da separação traçada pelo rei de Portugal entre as áreas de jurisdição dos capitães-generais, com base em centros de povoamento oriundos, ou dos antigos donatários, ou de fonte oficial ou semioficial (Rio, Salvador, São Paulo) ou da ação pioneira dos emboabas e bandeirantes – Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso.

Como não havia um governo comum a todo o Estado do Brasil desde a União Ibérica, como não havia comunicação interna entre as capitanias, estas praticamente não se

comunicavam internamente em comércio e viagens regulares, senão em casos especiais (o “caminho novo” das Minas, o mais trafegado no interior do Brasil, as ligações Minas e Goiás, São Paulo e Cuiabá etc.), o Brasil tornou-se um arquipélago administrativo, que as contingências do povoamento terminariam transformando no conhecido e muito citado arquipélago cultural. Quando a família real aportou no Rio, as capitanias já eram “províncias” no sentido cultural do termo, habitadas por povos de índoles diferentes, com sentimentos localistas diversos, com modos de falar próprio. A esperteza política dos mineiros já era proverbial ao tempo da Independência e contra ela procurava José Bonifácio acautelar o príncipe regente D. Pedro...

Não foi a Geografia, foi a história, quem traçou o mapa variegado e multiforme do Brasil. A história, por seu agente máximo: a Política, as altas razões do Estado sempre onipresentes...

## **2. Unidade na diversidade**

Proclamada a Independência, graças à monarquia, o Brasil não seria um reino, mas um Império. Muitas razões influíram nisto, desde a moda (Napoleão estava morrendo em Santa Helena, mas sua influência se fazia sentir), como também a aversão ao direito divino dos reis - pela tradição romana (e era de bom tom lembrar Roma, àqueles tempos), o imperador recebia uma delegação da comunidade e, também, o reconhecimento de que, sendo o soberano sobre um vasto país, devia ser um imperador, não rei. “Reino” era coisa de país pequeno, “Império”, de país grande. Isto, aliás, foi argumento usado no reconhecimento da Independência.

E as províncias? Logo, a 18 de setembro, no brasão de armas do nascente Império, elas apareciam, um círculo de 19 estrelas, rodeando a esfera armilar. Note-se que a ideia de estrelas, a simbolizar províncias, era um símbolo federal e americano - já o haviam adotado os Estados Unidos. Estas estrelas reapareciam na Ordem do Cruzeiro do Sul (D. Pedro I, com seu bom gosto e seu espírito romântico, volvia sempre aos temas tropicais): ao invés da reprodução da Constelação, uma cruz de estrelas, em número igual ao das províncias.

A Constituição do Império logo dizia, no artigo 2º: “Seu território é dividido em províncias na forma que atualmente se acha”. Era o reconhecimento do fato sociocultural das províncias, nascidas da história, aquelas específicas que aí havia, não outras: concretamente Minas, Bahia, Pernambuco etc. O Parlamento também reconhecia o fato: cada província tinha o número de deputados de acordo com a população e a metade de senadores. Mas era muito econômica, no que se refere aos poderes das províncias. Haveria um conselho geral da província, eleito, de atribuições restritas e um presidente de província, nomeado. Na parte administrativa, a Constituição reservaria dois magros artigos às províncias, e, a respeito dos conselhos gerais, apenas um pouco mais: 19. Um pormenor que nem todos conhecem a respeito do regime puramente unitário do Império (da Independência ao ato adicional): não havia orçamento provincial e o orçamento geral do Império reservava dotações para as províncias.

Sente-se que D. Pedro adotara um unitarismo assim tão rígido por força de duas experiências desagradáveis da fase inicial de seu governo. Primeiramente, vira, com a guerra da Independência, que não era fácil ao governo do Rio de Janeiro fazer-se obedecido por todo o território brasileiro: custara-lhe muito implantar a Independência nas províncias do Norte. Mais: quando regente, queixava-se de

ser, de fato e apenas, o vice-rei do Rio de Janeiro. Mas, por aquela época, eram fortes os sentimentos de amor próprio provincial e, significativamente, frei Caneca, o grande adversário do jovem Imperador, defendia, em seu jornal, o separatismo como coisa muito natural.<sup>24</sup> E daí a presença de uma ideologia federalista, com esse nome exato, entre as correntes de opinião que provocaram a agitação que levou ao 7 de abril.

Podemos dizer que D. Pedro I foi derrubado pela conjunção de três ideologias: o federalismo, o parlamentarismo e o nativismo (era o português a chefiar a nação agressivamente brasileira de então). Daí ninguém se espantar de que o artigo 1º do projeto de reforma da Constituição, apresentado após a Abdicação, proclame enfaticamente: “O governo do Império do Brasil será uma monarquia federativa”. Isto, mais a abolição do Poder Moderador, da vitaliciedade do Senado, e a criação de assembleias provinciais era o que desejava a maioria “exaltada” da Câmara dos Deputados. Tudo isto foi bastante combatido, não só pelo Senado, que muito naturalmente (era o poder conservador e todos os senadores de nomeação de D. Pedro I) reagia. Mas, na Câmara dos Deputados, muitas vezes combateram a reforma, quer entre moderados, como Evaristo, Honório Hermeto e Vasconcelos, como também e, naturalmente, “caramurus”, como Rebouças - o líder negro foi quem melhor defendeu a inteirez da Constituição de D. Pedro I.<sup>25</sup>

Conseguida a fórmula mediana - não se tocava no sistema geral do Império (menos a abolição do Conselho de Estado), mas criar-se-iam assembleias de província, veio a Lei de 12 de outubro de 1832 e, afinal, o ato adicional. O projeto que deu origem a ele, de autoria de uma comissão composta de Bernardo Pereira de Vasconcelos, Antônio Paulino Limpo de Abreu e Francisco de Paula de Araújo e

Almeida, ofereceu seu projeto a 7 de junho de 1834. Muita coisa do mesmo foi rejeitada: e como as atas parlamentares do período são muito concisas, não conseguimos apurar as razões das alterações. Parece que ninguém, menos o gênio de Vasconcelos, percebeu a importância de certas inovações revolucionárias, ou mesmo bastante reacionárias. Podemos dizer que a aprovação do projeto de Vasconcelos teria evitado o problema da federação em 1889 - mas teria impedido a Abolição... A história dos anos de 1888 e 1889 foi escrita em consequência de não terem aprovado o projeto como estava redigido.

São os seguintes os dispositivos que caíram em plenário, de histórica importância. Caíram, aparentemente, sem debates.

- a) O artigo 10, que tratava da competência da Assembleia, dizia logo no § 1º: “Sobre as pessoas não livres, excetuado o que diz respeito ao seu tráfico externo”. Ora, partindo da fórmula americana, que Tavares Bastos cita, apesar de ser a nulificação de toda a sua ideologia, “*freedom is national, slavery is sectional*”, não teria havido abolição da escravatura, pois as províncias escravagistas conservariam por muito tempo o nefando instituto. Foi a centralização imperial que permitiu, de fato, as leis de 28 de setembro e de 13 de maio. Isto e mais o Poder Moderador. Uma tentativa em termos violentos, como nos Estados Unidos, não daria em guerra de secessão, mas na tomada do governo do Rio pelas forças escravagistas, concentradas em Minas e Rio de Janeiro. A capital do Império era bloqueada pelas províncias mais fortemente interessadas na escravidão.
- b) Já o artigo 22 dispunha, entre as atribuições do presidente de Província, o seguinte, em seus §§ 1º e 2º, respectivamente:

§ 1º Nomear, dentre os deputados provinciais, até seis conselheiros, a quem ouvirá na sanção das leis, e em todos os negócios graves da administração provincial e removê-los quando julgar conveniente. As funções dos conselheiros cessam, em todo o caso, logo que toma posse novo presidente.

§ 2º Nomear, para um ou mais municípios, delegados, que serão incumbidos de aprovar provisoriamente as posturas das câmaras municipais, promover a sua observância e executar as ordens do presidente da província.

O primeiro dos dois incisos tomaria a ideologia federalista sem sentido: teria surgido um parlamentarismo provincial e o Império funcionaria com um regime em estilo canadense e australiano, de associação entre federação e governo de gabinete. O segundo seria um corretivo à autonomia dos municípios e um executivo municipal técnico, ao lado da Câmara. Não falta quem defenda a ideia hoje, pela triste experiência de muitas eleições de prefeitos que temos tido...

O Parlamento aprovou as assembleias provinciais e o presidente nomeado, com Poder Executivo pleno. Muito mais tarde, a ideia dos conselhos viria a ser defendida; foi projeto de lei aprovado pela assembleia do Rio Grande do Sul, vetado por inconstitucional (era atribuição da Assembleia Geral) e copiosa e brilhantemente defendido pelo visconde de Ouro Preto, em seu sólido e profundo relatório sobre a reforma administrativa e municipal.<sup>26</sup>

O importante é que o futuro visconde de Abaeté, ao apresentar à Regência o ato adicional para ser sancionado, proclama que ele fizera justiça ao ideal federalista. Admitia-se que o Império se tornara uma federação, graças à autonomia das assembleias. Na prática, teríamos um Poder Legislativo com amplas atribuições, um Executivo nomeado, que chefiava a administração sediada na província, fosse geral, fosse provincial, quer civil, quer militar.

O sistema do Império tinha as seguintes vantagens:

- a) evitava paralelismos de serviços públicos;
- b) criava um representante do governo central nas províncias;
- c) permitia a delegação (em certa época, praticamente todos os empregos públicos gerais nas províncias podiam ser preenchidos por atos dos presidentes);
- d) criava um centro de unidade e ação na atividade administrativa local.

Eram seus defeitos:

- a) atribuiu às províncias o ensino primário, que devia ser nacional, por ser expressão de um direito do cidadão;
- b) entregou o controle da administração provincial a um agente do gabinete e, assim, da política do partido dominante, o que terminou criando graves tensões entre o executivo provincial de um partido e o legislativo, de outro;
- c) pela importância eleitoral do presidente, havia mudanças constantes e descontinuidade administrativa.

Efeito paradoxalmente benéfico de um mal: como os presidentes eram agentes da política dos gabinetes, eles montavam e desmontavam as máquinas partidárias nas províncias e, assim, evitavam o monopólio da política por um grupo, natural consequência da implantação da democracia num território despovoado.

Resta considerar duas questões especializadas, a da Justiça e a das finanças.

Houve uma fase de aplicação do ato adicional em que se entendeu que o Poder Judiciário fosse provincial; talvez, por uma já presente influência americana, admitia-se o

caráter provincial da justiça de primeira instância. A famosa Lei de Interpretação do Ato Adicional repôs as coisas em seus lugares e manteve-se claro o caráter nacional da magistratura, os juízes de direito sendo, bem, juízes de fora à parte, representantes da soberania nacional nas localidades. Os resultados, sabemos, foram benéficos, pois D. Pedro II era, em extremo, zeloso na nomeação e promoção dos magistrados.

Com relação ao problema financeiro, anota o visconde de Uruguai, não sem ironia, as esperanças exageradas do ato adicional, que parecia ter estabelecido “o reino de Saturno” de virgiliana origem. Mas o resultado foi a falência generalizada das províncias e o governo imperial era forçado a consignar, nos orçamentos, dotações de auxílio às províncias, não em forma de empréstimos, mas de doações, mesmo. O orçamento para o exercício de 1840-1841 consignou um suprimento de 669 contos de réis (moeda da época), para auxiliar a todas as províncias, menos Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul... Durou, aliás, treze anos o sistema de suprimentos, que somente cessou com a Lei de Interpretação e a volta da Justiça e outros serviços ao governo central.

Resumindo, podemos dizer que o império tentou, com alguns resultados e alguns insucessos, estabelecer um critério de unidade na diversidade, com base num sistema de controles e delegações que, em certos casos (polícia, por exemplo) funcionaria perfeitamente. O sistema fundava-se na “inspeção” do órgão inferior pelo superior, que podia, ademais, afastar o agente. Isto, do imperador ao inspetor de quartelão, consoante a fórmula. Talvez que, se houvessem vingado as propostas do projeto Vasconcelos, os resultados fossem satisfatórios.

### **3. A solução norte-americana**

A federação estava por detrás de todos os movimentos políticos que agitaram o Brasil nos derradeiros dias do reinado de D. Pedro II, dias que seriam os últimos, de qualquer modo, pela doença do soberano. Os republicanos liberais falavam mais em federação do que em qualquer outra coisa; os positivistas sonhavam com as “mátrias”, pequenas repúblicas do tamanho da Bélgica e, assim, a plena separação; os liberais moderados queriam autonomia plena, respeitando, porém, as bases gerais da Constituição; os liberais exaltados, com Rui Barbosa à frente, queriam a plena federação; Joaquim Nabuco, que representava uma linha diferente, de fidelidade monárquica e democracia social, também desfraldava a bandeira federalista. Parece que o jovem Rio Branco era o único elemento da nova geração que não apoiava a federação e a considerava retrocesso. A razão de tudo isto era simples: as províncias, durante os largos anos da paz imperial e graças à sábia política ferroviária, teimosamente executada, haviam progredido e queriam governo próprio. Era a ideologia federalista expressão do espírito de patriotismo local, impondo governos que fossem criaturas da política local. A questão militar, derrubando subitamente o império, permitiu que Rui surgisse ministro de uma ditadura e, afinal, adotasse, pelas armas, a federação.

Como se sabe, a Constituição de 1891 foi decalcada no estatuto ianque. De modo geral, copiou-se o que havia em Washington e, com o tempo, graças ao trabalho de uma nova geração de juristas, adotou-se, também, a jurisprudência dos tribunais dos Estados Unidos, como regra de fé, em matéria jurídica. Passavam, segundo insuspeitos depoimentos, como reacionários e retrógrados, os magistrados que ainda rezassem pela cartilha de Pimenta Bueno e Uruguai, ao invés dos mestres norte-americanos. Só num ponto importante, a mostrar como o conceito de federalismo era diferente entre nós, discreparia

o texto brasileiro dos modelos norte-americanos: se o projeto previa a eleição presidencial indireta, para assinalar seu caráter nacional, expressão de todas as regiões, no plenário da Constituinte (a única rebeldia no Congresso unânime) adotou-se o alvitre da eleição popular, para permitir que o presidente fosse expressão de grupos definidos, não da comunidade em geral. Como foi dito na ocasião, “é mais uma questão de Norte e de Sul do que se pensa”. O regionalismo falou mais forte e os presidentes passariam a ser eleitos por uma região determinada, não por todo o país.<sup>27</sup>

A Constituição de 1891 foi muito estudada em seus aspectos jurídicos, formais, como texto; a sua aplicação, porém, encobria uma realidade completamente diversa, diversidade esta ligada ao nosso tema. No Império, as mudanças de gabinete em São Cristóvão significavam a substituição de toda a administração e, afinal, deslocamento da maioria no Parlamento. Ora, a federação (associada ao sufrágio universal, logo depois da Abolição) representou a entrega dos governos locais aos que dele tomassem posse no ato da revolução. O assunto foi bem estudado por Vítor Nunes Leal: a associação do sistema representativo em país sem condições sociais para isto, com a plena autonomia das províncias deu, exatamente, no que se verificou - o total controle político pelo grupo dominante; partidos únicos no gênero do PRM,<sup>28</sup> no Sul, com a ressalva do Rio Grande do Sul, com a sua constituição positivista, a continuidade física de Borges de Medeiros e a luta constante dos “maragatos”, ou das famílias oligárquicas no Norte, de qualquer modo, afinal, a presença de uma estrutura monolítica em cada estado, transformada a República numa espécie de sacro império, com seus príncipes-eleitores, condes-eleitores e barões-eleitores.<sup>29</sup>

De fato, os presidentes eram eleitos pelos governadores, que faziam os deputados e senadores, também: o povo só elegia, de fato, em muitos casos, os vereadores. Em outros, nem isto. No Império, antes da Lei Saraiva, convém dizer, o senador Nabuco de Araújo formulara o seu conhecido sorites; nele o fulcro estava nos presidentes “que faziam as eleições”. Mas o Poder Moderador, superpartidário, podia mudar os ministérios: daí a “gangorra”. Depois, os governadores continuaram a fazer as eleições; não havia quem os tirasse, como antes, porém. Eles passaram a fazer também os presidentes. Daí o nome que se deu ao sistema inaugurado por Campos Sales, “política dos governadores”. A única limitação era a do tempo: deviam sair e de fato saíam, nas datas certas, os presidentes e governadores. Mas o grupo dominante era inalterado: as carreiras políticas faziam-se como carreiras de funcionários, por acesso... Quando Rui quis quebrar o sistema, na campanha civilista, foi tranquilamente esmagado.

Uma observação à margem do sistema de 1891: não se vexava Rui Barbosa de dizer que copiara a Constituição dos Estados Unidos; proclamava-o enfaticamente e parece que punha todas as suas complacências em dizê-lo. Quem lê, hoje, certos textos (plataformas e manifestos do candidato civilista) pensa, à primeira vista, que estivesse fazendo ironia, tão repetidamente diz que copiara a Constituição americana. Mas vê-se que estava falando a sério e que aquilo era título de glória e cita, logo, a copiosa jurisprudência americana em favor da tese que estava defendendo. Dizia sempre que a Constituição fora copiada da ianque e que devíamos entendê-la à luz dos mestres estadunidenses. Hoje seria considerado desprimoroso alegar-se que certo texto de lei seja cópia de modelo estrangeiro e, como prova da mudança de mentalidade (não citemos preconceitos contra os americanos, hoje),

lembraríamos que Rui diz, mesmo, “copiar”; hoje, tal verbo, em situações análogas, é quase insultante.

## **4. Pausa para meditação**

O sistema de 1891 veio abaixo quando o dispositivo político que o apoiava se cindiu por motivo de ambições desencontradas: a Revolução de 1930 mostrou, afinal, que o esquema que funcionara quase meio século era, de fato, resultante de um equilíbrio instável, totalmente precário. Tudo funcionava em virtude de acordo tácito entre os principais donos da política; mas se interesses contrariados, como no caso da sucessão de Washington Luís, jogassem uns contra os outros, tudo viria abaixo. Como de fato veio. Outro exemplo da precariedade do sistema, esse de política estadual: o fim do monopólio de comando no PRM. Até então a autoridade do governador sobre o partido era reconhecida, pois a morte repetida dos presidentes de Minas e o afastamento espontâneo de outros permitia que em Minas só houvesse um chefe. Em 1931, de súbito, apareceram três: presidente Olegário Maciel e os ex-presidentes Antônio Carlos e Bernardes, ambos querendo atuar.

A Constituição de 1934 durou, como no poema, o tempo de uma rósea manhã: nunca entrou em vigor. Foi um esforço para criar uma pausa de legalidade, num processo revolucionário em andamento, processo que teve origem na quebra da legitimidade do pacto de 1891. Não daria certo, pois as forças dominantes não se interessavam em suspender a transformação que se operava no país. A nação, assustada com milícias integralistas de um lado e golpes comunistas de outro, aceitaria uma continuidade de governo, já que o Sr. Getúlio Vargas começava a apresentar-se com feição de líder autêntico, ao demonstrar

capacidade de apresentar objetivos satisfazendo às necessidades coletivas, os meios de atendê-los e de fazer alterações sem quebrar os padrões habituais. Nasceu e morreu em meio à indiferença do povo a Carta de 1934. Mas era até muito interessante como construção jurídica, tentava aperfeiçoar em muitos aspectos o nosso direito público. E na linha de nosso tema: unificava o processo, lançava as bases de uma legislação de trabalho e previdência, que viriam a criar uma área de ação do governo federal, destinada a colocar, definitivamente, na penumbra, os governos estaduais. Talvez merecesse melhor destino a primeira das constituições brasileiras do século XX - mas “já se ouve o tropel das marchas sobre Roma, isto é, sobre o polo das atrações”, anunciava profeticamente o Sr. Francisco Campos...

## **5. Uma revolução que temeu a si própria...**

Considerado do ponto de vista da federação, o Estado Novo reflete curiosa contradição entre a realidade e os hábitos mentais dos homens. De fato, aboliu-se a federação: não havia órgãos representativos locais, o Executivo entregue a interventores, com um governador em Minas, cuja posição jurídica nunca foi definida claramente, um conselho consultivo de missão entre fiscalizadora e deliberativa. Na realidade, só havia o presidente da República, cujo poder não possuía limitações. Mas permanecia o extravagante título do país, “Estados Unidos do Brasil” (cuja extinção em 1967 representa, na verdade, o reconhecimento de um fato - ninguém usava o título oficial), continuava a haver uma administração estadual, sendo, porém, lícito dizer-se que os estados eram autarquias, com orçamento próprio e rendas próprias, mas meros órgãos de administração autônoma, vamos dizer, como um instituto de previdência. Um aspecto

importante: não havia constituições estaduais e ninguém deu pela coisa, senão quando, às vésperas do pleito que marcaria a mudança do regime, alguns governadores andaram outorgando novos estatutos, que ninguém chegou a ler. O de Minas Gerais praticamente foi divulgado com a notícia da deposição do Sr. Getúlio Vargas. Foi documento tão inédito que, se alguém preparar uma coleção das constituições estaduais, provavelmente a omitirá, não por uma razão de princípio, por não considerá-la uma verdadeira constituição, mas simplesmente por não se lembrar de que existiu.

O Estado Novo, afinal, pode ser resumido em duas palavras no que tange ao federalismo: manteve no texto constitucional e nos modos de falar toda a simbólica da federação; aboliu-a, na prática. Qual seria a intenção dos homens? Seria, de fato, a supressão da federação? Mas, então, lhes faltou coragem. Talvez acreditassem, no fundo, nela, mas preferiam suspendê-la provisoriamente, até que o novo regime alcançasse os seus fins próprios e fosse possível restabelecer a democracia.

Durante o Estado Novo acentuaram-se transformações no sentido da ampliação da legislação trabalhista e de previdência social, assim como de política econômica: a administração federal começou a crescer e o número de agentes do governo central nos estados entrou a multiplicar-se. Durante todo o período Vargas - governo provisório, regime constitucional e Estado Novo - acentuou-se o predomínio da União, criou-se toda uma esfera administrativa, antes ignorada, de responsabilidade do governo federal e atuando no interior - era uma terceira fase que se abria, na qual, embora conservando os estados parte de sua autonomia e com atribuições mais ou menos idênticas às do ato adicional, ampliava-se a área federal. Se o presidente da província era um delegado do governo imperial, para administrar os negócios gerais na província

e exercer uma certa inspeção sobre os negócios provinciais para evitar desvios, e o fazia pela direção direta da administração provincial e pela fiscalização da ação legislativa através do direito de veto, se na Primeira República os governos estaduais gozavam de total domínio e plena autonomia, desconhecidas quase completamente áreas de atividade do governo federal no interior (reduzidas às repartições arrecadadoras, aos Correios, aos Telégrafos e ao Exército) e assim se tornavam os centros da política nacional, no sistema nascido depois de 1930, as capitais dos estados passaram a ser a sede de importante rede de serviços federais, que colocavam em segundo plano a administração local: se houver um delegado da Presidência da República, supervisionando todas as repartições federais nos estados, terá, certamente, um poder maior do que o dos governadores.

## **6. Restauração e consolidação**

A Segunda Guerra Mundial teve um duplo efeito no desenvolvimento das ideias políticas:

a) restabeleceu o valor das ideias de liberdade e representação, em crise desde o início do século, pelo empobrecimento ideológico do liberalismo, pela inconsistência dos partidos, pela falta de objetivos gerais da política - e, com isto, muitos livros se escreveram para dar conteúdo novo à democracia, sem que se precisasse usar os argumentos antigos e, embora seja numerosa a literatura a respeito, gostaria de recordar a influência de Maritain, que, ademais de dar uma base filosófica sistemática e racionalmente fundada à ideia democrática que, aliás, sempre fora muito pobre filosoficamente, superara o abismo entre as ideias de democracia e cristianismo;

b) incluiu definitivamente entre os objetivos do Estado democrático a segurança para todos e, portanto, o fim da miséria, do desconforto e da ignorância: eram as famosas “quatro liberdades”;

c) em consequência da participação dos domínios coloniais na libertação das metrópoles e da guerra, levada a todos os cantos do mundo, a política passou a ser pensada em termos mundiais e o mundo começou a considerar que todos os povos possuíam iguais direitos de acesso aos bens de cultura e da civilização - e que havia nações subdesenvolvidas.

Como consequência, surgiram planos nacionais e internacionais de luta contra a fome, contra a insegurança econômica, contra os desníveis de desenvolvimento. No quarto de século que se sucedeu à derrota do Eixo, não se fez senão acentuar esse movimento, por vezes de forma desordenada.

Tudo isto veio influir na elaboração da nova Constituição que, conservando os esquemas gerais (presidencialismo e federação do tipo americano), consolidou e incorporou ao direito constitucional democrático as conquistas sociais, consubstanciadas num título (V) da ordem econômica e social, aliás muito bem elaborado doutrinariamente, no qual não nos deteremos, por ser matéria alheia ao tema. Queremos apenas registrar o fato, pois representava, afinal de contas, uma possibilidade infinita de ampliação da área de influência do governo federal. Podemos dizer, assim, que o significado da Carta de 1946 reside no fato de consolidar e incorporar ao direito público de fundo democrático o direito do Estado, vale dizer, da União, de intervir na vida econômica, de ter uma política econômica e social, pondo fim ao individualismo liberal.

O regime de 1946, como o de 1891, terminou por uma revolta do governo de Minas, agora contra as tendências

que surgiam de modificação da ordem social, presentes no governo federal. Com a revolução de abril de 1964, embora conservado nominalmente o estatuto de 1946, verificou-se que seus dias estavam contados, não somente por uma série de atos editados por forma não ortodoxa e regular, como, também, por ter sido uma ação de claro e inequívoco rompimento da ordem vigente. Se, em sua curta e conturbada história, a Carta de 1946 tinha visto muitos afastamentos de presidentes, geralmente, procurava-se uma fórmula capaz de ocultar a quebra da ordem legal das coisas. Salvavam-se as aparências sempre, embora todos sentissem que a ordem jurídica se transformava, rapidamente, num disfarce. Como na imagem conhecida de Eça, era o “manto diáfano da fantasia”, isto é, do respeito à lei, a encobrir a “nudez forte da verdade”, isto é, uma realidade política totalmente confusa, uma realidade política de forças em luta e de nenhuma ordem jurídica realmente admitida em sua substância. Havia, efetivamente, uma legalidade mais ou menos respeitada, nunca uma legitimidade plena...

Do ponto de vista da federação, essa realidade era a seguinte: conservavam-se as fórmulas tradicionais, mas os estados começavam a definhar; em face de um governo federal, tendente à onipotência, os estados minguavam. A federação mantinha-se, de fato, por tradição. Surgiam, por exemplo, órgãos como a Sudene, uma espécie de governo supraestadual, mais poderoso que todos os estados. E os governadores, antes os arrogantes donos da política republicana, passaram a fazer antecâmara aos ministros, pedindo verbas para seus serviços mais essenciais.

## **7. Perspectivas de renovação**

A decisão tomada no último dia de março de 1964 significou o rompimento com a ordem jurídica anterior, muito embora ninguém desejasse senão evitar que a evolução dos acontecimentos precipitasse o país numa transformação revolucionária. Como os fatos costumam falar mais alto do que a vontade deliberada dos homens, as intenções foram vencidas pela força dos acontecimentos – britada a legitimidade constitucional de 46 (ou mais rigorosamente a quase-legitimidade, para usar da linguagem de Ferrero), a boa vontade daqueles que pensavam ter havido apenas o afastamento *manu militari* de um governo que estava pondo abaixo a ordem jurídica foi ultrapassada pelos fatos. Não se impediu uma revolução; fez-se outra. Afinal, em 1967, nasceria outra Constituição, que consolidaria a nova ordem jurídica. O governo Castelo Branco representa um paradoxo – manteve-se nominalmente uma Constituição, para evitar que se ficasse no vazio jurídico: mas ela ia sendo, aos poucos, desmontada, até que viesse a nova. E, essa, para o nosso caso?

As fontes que, em geral, inspiraram as transformações do presente estão, grandemente, associadas à doutrina da Escola Superior de Guerra. Resumidamente, ela se funda em dois princípios:

- a) o da segurança nacional, que envolve amplo contexto de relações, que vão da ordem social, da democracia como garantia do indivíduo, até o desenvolvimento econômico;
- b) o dos objetivos nacionais permanentes, que constituem temas em que todos os partidos, classes e correntes devem estar, sempre, distintos dos objetivos nacionais atuais, que são variáveis e atendem a circunstâncias. Por outras palavras: na política influem

razões nacionais, interesses seccionais e paixões da hora.

A doutrina da ESG (Escola Superior de Guerra) influenciou bastante na elaboração legislativa paralela à Carta de 1967 e nela também. E, certamente, no que tange à nova colocação do tema da federação. Naturalmente essa foi mantida – mas, com muito sentido da estética política, aboliu-se a denominação de “Estados Unidos”, sem sentido e que jamais entrou em uso. Continuava, porém, a definir o Brasil como república federativa e os estados com direito a constituições próprias, embora de escassa área de ação. A esfera da competência da União tornou-se maior. (No parágrafo seguinte transcreveremos o que dizem as Cartas de 1891, 1946 e 1967 sobre a competência da União, para se ver a evolução). No que diz respeito ao problema da discriminação de rendas, que vem dando trabalho desde os dias do ato adicional (como prova o visconde de Uruguai que, como presidente do Rio de Janeiro, teve de elaborar, *ex nihilo*, o primeiro orçamento provincial e nos famosos *Estudos práticos sobre a administração das províncias* escreveu tantas páginas sobre o assunto), foi colocado de modo sistemático numa tentativa de planejamento da repartição tributária. Na Emenda Constitucional nº 18, adotou-se até um sistema de classificação de tributos, por espécie e fixando-se a atribuição de cada esfera de influência. A Constituição, embora mantendo mais ou menos a mesma discriminação, mudou a disposição da matéria, para conservar a maneira tradicional.

Onde, provavelmente, o regime principiado com o governo Castelo Branco começou a inovar na área que estudamos foi, sem dúvida, na reforma administrativa. Dois princípios foram adotados pelo Decreto-Lei nº 200/1966:

a) o do planejamento: tentar fixar critérios gerais escalonados, de tal modo que, para cada linha de

atividades, haja uma única repartição, abolindo as distorções e os paralelismos anteriores;

b) descentralização: o órgão central seria apenas normativo e planejador, cabendo a execução aos órgãos locais.

Exemplo interessante é o do Instituto Nacional de Previdência Social, a mais importante repartição federal, hoje, e a primeira a pôr em prática os princípios da reforma administrativa, cuja instituição marca o novo regime. É a seguinte a organização do INPS:

a) Autoridades normativas centrais, constituídas pelo presidente do instituto, o diretor-geral, os secretários - executivos para cada linha especializada: pessoal, serviços gerais, seguros sociais, arrecadação e fiscalização, assistência médica, bem-estar e patrimônio. A estes órgãos centrais cabem, apenas, as grandes decisões: elaboração do orçamento-programa, demissão e admissão de servidores, fixação de normas gerais e interpretação das leis e regulamentos.

b) Órgãos de orientação e controle, estaduais, destinados a acompanhar e controlar a execução das normas: no lugar das antigas delegacias temos uma superintendência regional e coordenadores de linhas correspondentes às diversas secretarias executivas. Ao superintendente, em princípio, cabe supervisionar e dirigir a administração do INPS no estado e aos coordenadores comandar a execução em cada setor especializado e verificar se a execução está sendo feita corretamente etc.

c) Agentes de execução local: agências e postos de benefícios. O INPS é a mais revolucionariamente descentralizada repartição pública do Brasil. Até hoje muitas pessoas admiram-se quando informamos que os

processos de benefício são decididos nas agências e sobem à Coordenação de Seguros Sociais unicamente para a revisão ou em caso de dúvidas ou divergências de ponto de vista.

Ora, como há representantes e correspondentes em todos os municípios, e agências amplamente descentralizadas nos maiores, o resultado é que o INPS cobre, hoje, o país com uma rede de serviços sem precedentes em nossa história. E como consequência, obviamente, temos algo de novo: uma repartição única para cada tipo de serviços e plenamente descentralizada. Diante disto, o critério federal de vários centros de decisão autônomos, locais ou específicos, desaparece... O estudo da ação futura do INPS poderá servir de base para uma realocação radical do tema da federação no Brasil.

## **8. Comparações**

Nada melhor ilustra a evolução da federação que o texto seco de três constituições típicas.

Eia a seguinte a competência da União, no regime de 1891:

Artigo 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

[...]

5º regular o comércio internacional, bem como o dos estados entre si e com o Distrito Federal, alfandegar portos, criar ou suprimir entrepostos;

6º legislar sobre navegação dos rios que banhem mais de um estado, ou se estendam a territórios estrangeiros;

7º determinar o peso, o valor, a inscrição, o tipo e a denominação das moedas;

8º criar bancos de emissão, legislar sobre ela e tributá-la;

9º fixar o padrão dos pesos e medidas;

10º resolver definitivamente sobre o limite dos estados entre si, os do Distrito Federal e os do território nacional com as nações limítrofes;

11º autorizar o governo a declarar guerra, se não tiver lugar ou malograr o recurso do arbitramento e a fazer a paz;

12º resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras;

13º mudar a capital da União;

14º conceder subsídios aos estados na hipótese do art. 5º;

15º legislar sobre o serviço dos correios e telégrafos federais;

16º adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras;

17º fixar anualmente as forças de terra e mar;

18º legislar sobre a organização do Exército e da Armada;

19º conceder ou legar passagens a forças estrangeiras pelo território do país, para operações militares;

20º mobilizar e utilizar a guarda nacional ou milícia cívica, nos casos previstos pela Constituição;

21º declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional na emergência de agressão por forças estrangeiras ou de comoção interna e aprovar ou suspender o sítio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsáveis, na ausência do Congresso;

22º regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais, em todo o país;

23º legislar sobre o direito civil, comercial e criminal da república e o processual da justiça federal;

24º estabelecer leis uniformes sobre a naturalização;

25º criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições e estipular-lhes os vencimentos;

26º organizar a justiça federal nos termos dos arts. 55 e seguintes da seção III;

27º conceder anistia;

28º comutar e perdoar as penas impostas por crimes de responsabilidade aos funcionários federais;

29º legislar sobre terras e minas de propriedade da União;

30º legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a política, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o governo da União;

31º submeter à legislação especial os pontos do território da República necessários para a fundação de arsenais ou outros estabelecimentos e instituições de conveniência federal;

32º regular os casos de extradição entre os Estados. [Note-se que a matéria vem como atribuição do Poder Legislativo da União]

Já em 1946, a situação era a seguinte:

Artigo Quinto. Compete à União:

I - manter relações com os Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções;

II - declarar guerra e fazer a paz;

III - decretar, prorrogar e suspender o estado de sítio;

IV - organizar as forças armadas, a segurança das fronteiras e a defesa externa;

V - permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional, ou por motivo de guerra nele permaneçam temporariamente;

VI - autorizar a produção e fiscalizar o comércio de material bélico;

VII - superintender, em todo território nacional, os serviços de política marítima, aérea e de fronteiras;

VIII - cunhar e emitir moeda e instituir bancos de emissão;

IX - fiscalizar as operações de estabelecimento de crédito, de capitalização e de seguro;

X - estabelecer o plano nacional de viação;

XI - manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional;

XII - explorar diretamente, ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou que transponham o limite de um estado;

XIII - organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações;

XIV - conceder anistia;

XV - legislar sobre:

a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, do trabalho e agrário;

- b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social, de defesa e proteção da saúde e de regime penitenciário;
- c) produção e consumo;
- d) diretrizes e bases da educação nacional;
- e) registros públicos e juntas comerciárias;
- f) organização, instrução, justiça e garantias das políticas militares e condições gerais da sua utilização pelo governo federal nos casos de mobilização e de guerra;
- g) desapropriação;
- h) requisições civis e militares em tempo de guerra;
- i) regime dos portos e da navegação de cabotagem;
- j) tráfego interestadual;
- k) comércio exterior e interestadual; instituições de crédito, câmbio e transferência de valores para fora do país;
- l) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca;
- m) sistema monetário e de medidas; título e garantias dos metais;
- n) naturalização, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- o) emigração e imigração;
- p) condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais;
- q) uso dos símbolos nacionais;
- r) incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.

## Atualmente temos:

Artigo Oitavo. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções; participar de organizações internacionais;

II - declarar guerra e fazer a paz;

III - declarar estado de sítio;

IV - organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional;

V - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

VI - autorizar e fiscalizar o comércio de material bélico;

VII - organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover:

a) os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

b) a repressão ao tráfico de entorpecentes;

c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações, cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme segundo se dispuser em lei;

d) a censura de diversões públicas.

VIII - emitir moeda;

IX - fiscalizar as operações de crédito, capitalização e de seguros;

X - estabelecer o plano nacional de viação;

XI - manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional;

XII - organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações;

XIII - estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento;

XIV - estabelecer planos nacionais de educação e saúde;

XV - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão:

a) os serviços de telecomunicações;

b) os serviços e instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza;

c) a navegação aérea;

d) as vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de um estado ou território;

XVI - conceder anistia;

XVII - legislar sobre:

a) a execução da Constituição e dos serviços federais;

b) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, aéreo, marítimo e do trabalho;

c) normas gerais e de direito financeiro; de seguro e previdência social, de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário;

d) produção e consumo;

- e) registros públicos e juntas comerciais;
- f) desapropriação;
- g) requisições civis e militares em tempo de guerra;
- h) jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca;
- i) águas, energia elétrica e telecomunicações;
- j) sistema monetário e de medidas; título e garantia dos metais;
- l) política de crédito; câmbio, comércio exterior e interestadual; transferência de valores para fora do país;
- m) regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre;
- n) tráfego e trânsito nas vias terrestres;
- o) nacionalidade, cidadania e naturalização; incorporação dos silvícolas à comunhão nacional;
- p) emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre os desportos;
- r) condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científicas;
- s) uso dos símbolos nacionais;
- t) organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos territórios;
- u) sistema estatístico e cartográfico nacionais;
- v) organização, efeitos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive sua mobilização.

## **9. Divisão administrativa, federação e descentralização**

Periodicamente surgem pela imprensa e em livros (vejam-se os estudos de Juarez Távora) sugestões em favor de uma revisão administrativa do país, ideia que, sempre, encontrou defensores, mas que tem sido neutralizada por algo imponderável, mas importante: o “provincialismo”,

como diria Bernardo Pereira de Vasconcelos, ou seja, o amor próprio localista – o assunto é debatido de maneira perfeitamente isenta, até que, de repente, ao chegar o momento de aplicar o critério à terra do interessado, desaparece o entusiasmo...

Do ponto de vista histórico, ponto de vista fundamental que, todavia, não tem sido considerado, lembro o seguinte: os atuais estados, como vimos, vieram das capitanias coloniais, umas hereditárias, outras diretamente da Coroa. A Constituição do Império, logo em seu artigo 2º, reconhece a divisão existente, por assim dizer a consagrando e oficializando. Pimenta Bueno, já partidário de uma divisão homogênea, considera digno de reparos o texto constitucional, pelo fato de oficializar a situação existente, pois tal divisão “não é nem devia ser de ordem constitucional; não são estados distintos ou federados, sim circunscrições territoriais, unidades locais, ou parciais de uma só e mesma unidade geral”. Ele defendia, há 110 anos, uma redivisão, com argumentos muito lógicos.<sup>30</sup>

O que, na minha opinião, tem confundido os projetos atuais, além de seu critério puramente geográfico, de geografia física, com alguns equívocos correlatos, como o preconceito de “limites naturais”, como se os vales dos rios não fossem unidades autônomas, como se os rios não unissem o que está às suas margens e não separassem, critério geográfico que deveria ser substituído por outro de unidade geoeconômica, o que tem defendido, confundido tudo é o fato de falarem em “estados”. É o preconceito federalista. A adoção do federalismo, em 1889, foi, como se sabe, um erro de gramática e um erro de história, além de ser, obviamente, um erro de política. Se federar significa reunir partes antes dispersas – o Brasil já era um Estado unitário, como demonstra o citado livro de Pimenta Bueno, que é de 1857. Mas, se o problema é descentralizar, hoje,

como em 1867, a federação não é o caminho, mas a descentralização – toda federação tende à unificação. Teria sentido, em 1889, a federação, se fosse intenção dos homens desmembrar o Brasil em países independentes. Aí seriam lógicos, mas, como pretendiam conservar a unidade nacional, a adoção da federação conduziria, como de fato conduziu, à reunificação. Os positivistas, aliás, tinham observações muito pertinentes a respeito disto. Admitiam, em tese, a possibilidade da separação. De qualquer modo, um fato não é ignorado por ninguém: não há hoje, de federação, senão alguns aspectos externos e o generalizado descalabro financeiro dos estados. Confirmaram-se os prognósticos de um deputado mineiro à Câmara do Império, quando, fazendo Joaquim Nabuco sombrias conjecturas acerca do perigo separatista, se a federação viesse com a república, alegou que, enquanto as províncias precisassem de dinheiro, nada aconteceria. Como não aconteceu.

O grave, porém, é o seguinte: a substância do ideal federalista, os motivos que o levam a ser defendido hoje, como outrora, é, como diria Vasconcelos, o “provincialismo”. Gaúchos, mineiros, paulistas, baianos etc., sempre desejaram governos próprios para suas províncias, que são efetivas províncias em termos de história e sociologia, com características próprios de ordem linguística, costumes etc. A força disto é tamanha que, como disse, tem impedido uma redistribuição territorial. E sempre desejaram governos próprios por fidelidade ao ideal provincial. Logo...

Creio que, assim, deveríamos fazer a seguinte distinção:

- a) províncias – realidades histórico-culturais, sem caráter propriamente administrativo ou legal (em França, quase 220 anos após a revolução, permanecem as velhas províncias do Antigo Regime, bem distintas):

o Brasil continuaria dividido em províncias, como Rio Grande, Minas, Pernambuco etc., representando parcelas do grande ser brasileiro;

b) circunscrições administrativas, que seriam as unidades propriamente administrativas, de tamanho reduzido, órgãos descentralizados dos ministérios. Certamente não haveria administração geral e local - abolindo-se o paralelismo, diminuiríamos a confusão e as despesas inúteis. Estas circunscrições administrativas seriam sedes de vários órgãos regionais (agências regionais do INPS, delegacias fiscais, delegações escolares, sanitárias, rodoviárias etc.). Poderia, inclusive, e com muita razão, haver certa discrepância, conforme a natureza do órgão. Os serviços públicos seriam divididos de acordo com as necessidades próprias, sem consideração pelos limites territoriais. Não haveria necessariamente coincidência entre as regiões administrativas, conforme o ministério - o "mapa" do INPS, por exemplo, não seria o mesmo do DNER.

As capitais de província não perderiam completamente o *status* seriam sedes de tribunais de instância média, e de certos órgãos intermédios de orientação e controle. Nada impediria, também, que em certas "capitais regionais" surgissem tribunais e órgãos administrativos de tipo intermediário.

Fiquemos num exemplo simples: o da educação primária, que deveria ser federal, por referir-se a um direito individual de todo cidadão, e não poderia (como a educação universitária) ficar condicionada a graus de desenvolvimento econômico. Em cada circunscrição haveria uma delegacia do ensino primário, competente para decidir todos os problemas locais, o órgão intermédio sendo, apenas, de apoio e coordenação. As tarefas do

órgão central, apenas normativas e tomando decisões últimas (v.g. nomeação e demissão de servidores). Como, aliás, está ficando o INPS: as agências resolvendo os problemas locais, as coordenações como órgãos de apoio e orientação e controle remoto - a administração central para as decisões últimas e funções propriamente normativas.

Com o esquema proposto, todos poderiam continuar sendo gaúchos ou mineiros sossegadamente, mas a administração seria local.

De qualquer modo, deve ficar bem claro o seguinte:

- a) há incompatibilidade absoluta e total entre o ideal federalista e uma revisão territorial fundada em critérios objetivos e sistemáticos - a federação justifica-se no amor próprio à província natal, considerada realidade histórica definitiva;
- b) o fim do atual sistema de “estados” deve conduzir a uma administração efetivamente descentralizada, baseada num zoneamento específico, variando de órgão para órgão;
- c) deve ser mantida a atual divisão como relativa a realidades histórico-culturais, não diretamente ligada à distribuição territorial do poder, que deve ser considerada em função dos interesses da administração: Minas, como realidade histórica, como “província”, continuará de qualquer modo, mesmo que nada exista como “governo de Minas Gerais”. O mesmo com o Rio Grande ou São Paulo.

O que periodicamente anunciam é ilógico e contraditório: mantendo a federação, procuram abolir a sua razão de ser, o desejo que mineiros, gaúchos, paulistas e pernambucanos têm de resolver seus próprios problemas. Podemos

considerar isto, hoje, fora de moda e sem sentido, além de estorvo ao progresso. Mas, aí o caminho é outro...

## **10. Federação e desenvolvimento econômico**

A geração que fez a república já estava preocupada com o problema do desenvolvimento econômico e queria descobrir meios para isso. Os Estados Unidos, finda a Guerra de Secessão, lançavam-se numa fase de progresso violento e isto nos enchia de inveja. Como seguir-lhes o exemplo? Como economia política não fosse coisa que se conhecesse por então nestas paragens e como as condições efetivas de nossa natureza eram igualmente ignoradas, acreditava-se que, adotadas instituições políticas iguais, o resto viria, por si. E como perdurava o preconceito liberal de que sendo os homens (e todas as comunidades) iguais, bastaria a supressão dos entraves legais, para que todos progredissem igualmente. Não se sabia, então, que a democracia dá liberdade ao povo que está aí, com as suas condições específicas, não criando um povo livre e igual, um povo ideal. Os homens não são iguais, senão em termos filosóficos e absolutos, mas, de fato, há diferenças individuais, diferenças sociais, além das diferenças de povo para povo, nascidas da história. Ora, a Carta de 1891 deu liberdade às províncias, que passaram a poder decidir acerca de seus destinos. Então, umas entraram a progredir e outras a decair, de conformidade com as condições específicas de cada qual. São Paulo, com as estradas de ferro do café, ligando o planalto a Santos, com clima que facilitava a vinda do europeu, no auge da alta do café, valeu-se da liberdade para um progresso violento. O Rio de Janeiro, com a decadência do café no vale do Paraíba e sofrendo duramente o impacto da Abolição, os libertos indo para as favelas do Rio, decaiu.

Fiquemos em dois exemplos próximos. Depois entraria a funcionar uma lei conhecida: os pobres, cada vez mais pobres e os ricos, mais ricos. Passamos a ter, de portas a dentro, o panorama de desequilíbrio que mostra o mundo - temos, ao sul do paralelo 19, uma situação de desenvolvimento satisfatória, do tipo europeu; no Nordeste, o panorama de decadência e miséria da Índia; na Amazônia e no Oeste, algo como a África. Por certo que a presença desses três níveis de desenvolvimento dentro do mesmo país constitui, para as regiões pobres, uma promessa de solução, já que o governo é o mesmo e ele poderá usar de recursos de uma região, para ajudar a outra, enquanto, no panorama mundial, não há quem force as nações ricas a ajudarem às pobres... Mas, enquanto isto não acontece muito positivamente, devemos reconhecer que o equilíbrio federativo é uma burla, pois não temos estados iguais, mas realmente uma cascata de situações.

Um exemplo prático de como a maneira pela qual, tradicionalmente, se estruturou a federação, tem prejudicado o desenvolvimento, temos no caso da educação; da mesma forma pela qual se critica o paradoxo de ser gratuito o ensino universitário, normalmente de uma minoria e oferecido a indivíduos de maior idade e que podem, inclusive, trabalhar para custear os estudos e o ensino secundário pago, já que quase todo é particular (e com isto, previamente, seleciona-se economicamente o ingresso nas universidades), vemos, com a federação, o ensino primário, que deve ser oferecido a todos, condicionado às possibilidades dos estados - e com isto muitos não conseguiram acabar com o analfabetismo, enquanto outros possuem até o ensino universitário, que está condicionado, realmente, ao grau de desenvolvimento, pois não haverá mercado de trabalho para altas especializações científicas em meio pobre. Como resultado, em São Paulo, o governo estadual mantém ótimas escolas

primárias, secundárias e superiores, e em outros estados não temos o mínimo. Se se invertesse a situação, o governo federal teria recursos para dar escolas primárias para todos, os governos estaduais poderiam ter mais colégios, e haveria universidades de acordo com as exigências do meio.

Resta considerar a questão do planejamento. Os economistas geralmente admitem o planejamento regional e este tende a desconhecer os limites estaduais. As unidades naturais e econômicas reais nada de comum apresentam com os estados atuais. O fato é bem conhecido, há muitos exemplos e a tendência dominante forçará ainda mais a questão.

O fato histórico é que a federação acentuou os desníveis regionais que existiam ao tempo de sua implantação e a impressão a que se chega é de que a solução do máximo problema nacional, isto é, a integração regional, o fim dos desequilíbrios regionais, a conquista efetiva e o aproveitamento do Extremo-Oeste e da Amazônia, somente se efetuará por uma ação forte do governo central, saltando por cima das barreiras criadas pela federação. No século XVIII, os diplomatas e generais de D. João V e D. José (Alexandre de Gusmão, Pombal, Bobadela, Cáceres etc.) conseguiram, com uma inteligente aplicação do ouro de Minas (apesar dos protestos dos mineiros, que não queriam pagar os quintos devidos a el-rei, a mostrar a tendência a sobrelevar os interesses locais sobre os gerais) conseguiram, nos tratados de Madri e Santo Ildefonso e mais a guerra dos Sete povos, derrubar a linha de Tordesilhas e triplicar o território brasileiro. Há um século, Solano Lopez, como que movido por um impulso de revanchismo, tenta, com a Guerra do Paraguai, de certo modo, anular a obra dos estadistas lusos do século anterior. Simbolicamente, ele vinha do Paraguai, reduto guarani e missionário, e a guerra se travou, no território brasileiro,

em regiões ligadas à questão de limites. Significativamente, a luta no Rio Grande decorreu nos mesmos locais da guerra de Sete Povos, na área imortalizada pelo *Uruguai*, que cantava a vitória de Bobadela sobre os índios. Hoje, resta-nos consolidar economicamente a obra dos estadistas do século XVIII e dos heróis da Grande Guerra, cujo centenário registramos nos anos que correm. E isto, somente por ação do governo federal, por um poderoso esforço unitário.

## **11. O problema administrativo**

O raciocínio que presidiu a todas as tentativas federalistas, o raciocínio subjacente a todos os ensaios teóricos e práticos em torno do problema é, realmente, de caráter administrativo: as províncias, possuindo problemas específicos, devem governar-se a si próprias, isto é, os problemas locais, resolvidos nas localidades. Toda a crítica de Tavares Bastos ao sistema imperial pode ser resumida numa fórmula: “hipertrofia no centro e paralisia nas extremidades”. Era simplesmente contra o absurdo do Brasil enorme e variado, cheio de problemas específicos, governado do Rio de Janeiro. Na prática, a solução federalista, fundada na confusão entre unidade e centralização, multiplicou os centros de decisão, criou estruturas paralelas, hierarquias convulsas, ausência de planejamento e encargos financeiros pesados. Somente o visconde de Ouro Preto, em seu famoso relatório de 1881, lembraria que o problema não era o de aumentar ou reduzir a autonomia das províncias, mas de descentralizar a administração geral. De fato, se reduzirmos o governo central a um número estrito de funções, estas não poderiam ser delegadas às províncias, cairíamos no que acabamos de ver – todos os níveis de desenvolvimento econômico dentro do mesmo país, áreas em que não há

escolas elementares para a maioria da população e áreas com ensino universitário do mais alto tipo. E dissemos, com toda crueza, poderes “delegados” às províncias, pois a federação, no Brasil, quer no ato adicional, quer nas diferentes constituições republicanas, partiu de atos de generosidade do poder central, foram constituintes federais, assembleias convocadas pelo governo do Rio, que fixaram a sua parte e as das províncias. No Brasil, em nenhum caso houve congressos provinciais antes dos gerais. Só o fato de terem sido assembleias reunidas no Rio, convocadas pelo governo central, que fixaram as atribuições respectivas, somente isto muda toda a figura do sistema. Aliás, Rui diria, na Constituinte republicana, contra exageros federalistas, que “Na União nascemos...”

Ora, do ponto de vista da técnica administrativa, não há razão qualquer para justificar a confusão reinante, hoje, com repartições estaduais reproduzindo repartições federais, com uma infinidade de serviços diferentes destinados a prestar os mesmos serviços, fazendo concorrência mútua, se estorvando, criando problemas e gastando dinheiro. O princípio de unidade de direção, clássico na ciência da administração moderna, vê-se aqui desprezado, pela multiplicação de centros de comandos e de hierarquias paralelas. Do ponto de vista da técnica e da administração, o sistema é simplesmente aberrante.

Cumprido, ademais, considerar que, devido à tecnologia moderna, dois fatos novos entraram a predominar.

Primeiramente, o fato de que as diferenças regionais perderam a importância e todas as populações começam a viver igualmente, fazem tudo para viver igualmente. Não há quase folclore e regionalismo. Como se isso não fora pouco, a mobilidade horizontal, condição muitas vezes de mobilidade vertical, impede que um indivíduo leve toda a sua existência na cidade natal. O normal, hoje, é o

deslocamento de indivíduos e de populações inteiras. Em consequência de tal situação, muitos argumentos em favor do “governo próprio para cada localidade considerando suas peculiaridades” perdem a importância.

Outra consequência: a melhoria da técnica de comunicações dispensa a autonomia local, o dirigente central tendo meios de saber o que se passa e dar ordens diretamente. Não nos esqueçamos de que Manaus está hoje mais perto do Rio do que São Paulo em tempos de D. Pedro II.

A técnica moderna da administração funda-se na unidade de comando e de planejamento, e na descentralização através da delegação, e, pois, o controle hierárquico. O visconde de Ouro Preto teve plena consciência do problema, em seu livro clássico, ao sugerir que o presidente de província ficasse como delegado do governo central, para decidir, em termos de efetiva delegação, os problemas locais. O esquema que propõe e defende seria plenamente aprovado pelos modernos mestres americanos de administração. Por sua interpretação, o presidente de província seria um delegado do governo imperial, com poderes para coordenar as repartições locais e resolver um problema, que ainda existe, e que assim propõe: devem os chefes de repartições gerais ter autonomia em suas decisões, ou cuidar, unicamente, em encaminhar os papéis ao ministério respectivo?

No primeiro caso, não é difícil prever a desordem e anarquia que em pouco tempo apresentariam os negócios gerais, solvido cada um segundo a opinião individual do chefe de repartição, sem pensamento único, diretor, sem plano assentado. No segundo caso, sendo meros preparadores de processos, ou tendo uma autoridade incompleta, dependente de aprovação - claro é que longe de fazer-se o serviço com maior celeridade, mais lenta seria sua marcha, afluindo tudo para o centro e apertando-se assim ainda mais os laços, que tanto urge afrouxar<sup>31</sup> [os da centralização].

Ora, se colocarmos de parte o problema político da federação e partirmos para o problema administrativo da descentralização, teríamos uma única repartição em cada área administrativa para a solução de um tipo de problema, seja um ministério em Brasília, uma superintendência ou coordenação, ou mesmo secretaria, em cada capital provincial, e agências locais de acordo com o tipo de serviço. É claro que não é possível organizar todos os serviços de todos os ministérios do mesmo modo, obedecendo ao mesmo esquema: há diferenças específicas e o INPS terá sua hierarquia que, obviamente, não será a do MEC, nem a do DCT. Haveria especialização de linhas, departamentos autônomos com capacidade normativa própria, e poder de decisão, dentro das normas gerais. Assim, o ministério teria, na capital, sua secretaria de Estado, mesmo suas secretarias; em cada capital provincial (ou mesmo regional, supra ou infraestadual) um órgão que fosse o representante do ministro, como os atuais superintendentes do INPS, e coordenadores de linhas especializadas. E os órgãos locais diversos. Estes seriam executivos; os de nível estadual de controle e supervisão, inclusive para o fim de designar os ocupantes dos cargos de chefia; os nacionais para fins de planejamento.

Assim, o MEC teria, em Brasília, uma secretaria-geral, e mais as secretarias de educação primária, secundária, superior, técnica etc., que fixariam o plano nacional de ensino e defenderiam a equidade na distribuição de recursos orçamentários de acordo com as necessidades de cada região. Em cada sede de região (que poderia abarcar muitos estados pequenos, ou parte de um estado muito grande) haveria um superintendente que representaria o ministro e tomaria todas as decisões, e coordenadores das linhas especializadas para acompanhar a execução; as delegacias regionais de ensino para descentralizar a inspeção; e as escolas.

Não nos esqueçamos de um fato muito importante, que já o visconde de Uruguai assinalava: o sistema tipo federal, de autonomia provincial, do ato adicional, simplesmente tirou do governo central umas tantas decisões, mas não realizou nenhum tipo de descentralização: todas as repartições provinciais eram concentradas nas capitais e continuam a ser assim com os atuais estados. Ora, no esquema proposto, ficando nas capitais apenas órgãos de supervisão e controle, haveria a verdadeira descentralização, quer no plano nacional, quer no plano local. E, ao mesmo tempo, unidade de direção, de planejamento e de controle. E um só órgão para cada tipo de serviço público.

---

[22](#) *A formação do federalismo no Brasil*, São Paulo, 1961.

[23](#) *História de Minas Gerais*, 2. ed., sobre a guerra dos emboabas, parte I, seção II, cap. III, e sobre a base mineira da política exterior de D. João V, parte I, seção III, cap. VII.

[24](#) A respeito das estranhas ideias separatistas de frei Caneca, ver a nossa *História das ideias religiosas no Brasil*, São Paulo, 1968, p. 54.

[25](#) Em *Recordações da vida parlamentar* (Rio, 1870), o extraordinário tribuno Antônio Pereira Rebouças reproduz excelentes discursos em defesa das instituições imperiais e da integridade do texto de D. Pedro I contra as propostas de mutilação dos liberais (principalmente, v. I, p. 120 e seg.).

[26](#) Ver o parecer de Ouro Preto, *Reforma administrativa e municipal*, Rio, 1883, p. 38. A ideia, presente no projeto inicial do ato adicional, caiu em plenário e nunca foi profundamente considerada. E era a solução coerente do problema do governo provincial no Império.

[27](#) Ver a respeito *A formação do federalismo no Brasil*.

[28](#) Partido Republicano Mineiro.

[29](#) Ver a respeito *Estratificação social no Brasil*.

[30](#) *Direito público brasileiro*, n. 9.

[31](#) Ver o resumo do debate, à luz das lúcidas observações do visconde de Ouro Preto, na linha moderníssima da descentralização e da delegação, em *A democracia coroadada*, parte II, cap. XIX, parágrafo 2.

## **CAPÍTULO IV**

### **A CRISE DO PODER LEGISLATIVO**

Uma das maiores, senão a maior das dificuldades que a organização política enfrenta, hoje, reside no fato de que as constituições em geral, e as teorias oficialmente admitidas, fundam-se em pontos de vista relacionados aos objetivos e fins do Estado no século passado, desconhecendo a teoria democrática as reais transformações ocorridas depois de 1920. A Inglaterra, mercê da plasticidade de suas instituições políticas, talvez seja o único país que, efetivamente, adotou instituições adequadas à realidade política na segunda metade do século XX. Paradoxalmente, a mais antiga democracia é a única a ser efetivamente “moderna” e atual. De fato, o parlamentarismo, que nasceu de uma limitação do poder dos reis pela supremacia política da Câmara dos Comuns, terminou sendo um meio de reforçar os poderes da Coroa, e de controle político da mesma Câmara dos Comuns. Hoje, como no tempo de Elisabeth I, governa a Inglaterra a rainha em seu parlamento de lordes e comuns reunidos, consoante a fórmula oficial. Mas, quem governa, com Poder Legislativo e Executivo, é o primeiro-ministro. As eleições, indicando a maioria dos comuns, designam o partido do qual a rainha vai tirar o primeiro-ministro, e seu gabinete. A Câmara é um local de debates públicos, onde a política do governo é sistematicamente aprovada, o orçamento não sendo emendado, mas onde a “leal oposição de Sua Majestade” critica o “governo de Sua Majestade”, cara a cara, de viva voz e corpo presente, e todos os assuntos são discutidos. Se a discussão não altera o resultado da votação, já que cada um vota com seu partido, serve para ilustrar a opinião pública e, afinal, influir nas decisões do eleitorado. Com isto, os ministros governam a Inglaterra, não somente no

que as constituições teimam em chamar Poder Executivo, mas, também, na elaboração das leis: os projetos preparados nos ministérios, pelos técnicos, são votados tranquilamente, a Câmara sendo, apenas, órgão encarregado de ratificar o que decidiu o chefe do governo. Há, dizem todos, uma ditadura do primeiro-ministro na Inglaterra, ditadura que pode acabar amanhã, se o povo mandar novos homens para Westminster.

O problema, afinal, é simples: os objetivos do Estado moderno tornaram-se técnicos. Não mais funciona aquela observação de Pandiá Calógeras, segundo a qual o verdadeiro estadista deve entender bem a defesa nacional, política externa e finanças. Há muitas outras questões sérias e tudo se complicou extraordinariamente. Mesmo as questões fazendárias deixaram de ser genéricas, como no tempo de Calógeras. Além de dificuldades de conteúdo, vamos dizer assim, pouca gente, por exemplo, tendo condições de discutir certas questões, como as de câmbio, e outras meramente administrativas, ligadas à boa sistemática dos assuntos, que, na prática, exigem conhecimentos bastante especializados e muita experiência.

O fato é que a elaboração legislativa se deslocou rapidamente dos parlamentos para os órgãos técnicos dos ministérios. Isto já está ocorrendo em todas as democracias. E não falemos na competência legislativa real de órgãos governamentais: o conselho diretor do DNPS, ou, mesmo, o secretário executivo de seguros sociais do INPS, baixam normas gerais que, por sua amplitude e importância, deixam longe quaisquer leis estaduais.

Os parlamentos, efetivamente, aprovam os projetos elaborados por departamentos dos ministérios e, muitas vezes, decidem quase no escuro. Nos países de partidos sólidos, principalmente se de governo parlamentar, quando

o primeiro-ministro é o líder da maioria nato (caso citado da Inglaterra, que é o exemplo clássico), os debates parlamentares, como vimos, não se destinam a esclarecer aos deputados, mas a mostrar ao eleitorado os prós e contras das diferentes proposições em discussão.

Além da complexidade dos temas da política moderna e do aumento do poder administrativo, um fato muito importante deve ser considerado. No século passado (e repito, em geral, nossas teorias constitucionais oficialmente admitidas e nossas constituições fundam-se em modos de pensar do século passado), o corpo eleitoral era praticamente homogêneo: só votavam homens, maiores, de rendimentos acima de uma certa média. O leque social do corpo eleitoral era, assim, muito pouco aberto. E o corpo eleitoral era mais ou menos da mesma classe que os deputados: com isto, eleitores e eleitos, todos, possuíam ideias mais ou menos aproximadas a respeito das diferentes questões. Se, no Império, o eleitorado era em grande parte rural (menos do que geralmente se diz) e os deputados quase todos bacharéis saídos de áreas de classe média urbana, acontece que o eleitorado rural aceitava as doutrinas que estes bacharéis de classe média urbana difundiam.

O fato é que, no Brasil ou na Bélgica, para dar países situados em pontos extremos de organização social, os que votavam e os que eram votados pensavam de modo praticamente idêntico. Ora, hoje, a situação é outra e não somente o leque se abriu quase ao máximo, na Europa ao máximo - como também se tornou bem claro que os interesses econômicos (os chamados grupos de pressão) possuem atuação regularmente admitida. No Império, por exemplo, poucas leis se fizeram que efetivamente prejudicassem a interesses de grupos. A rigor, as leis abolicionistas foram as únicas e sempre o governo considerou a oportunidade e a conveniência de fazê-las.

Era um só problema, interessando a uma única classe. Hoje, os grupos de pressão legalmente admitidos, como os sindicatos, e os que atuam nas sombras, refletem interesses os mais variados e os deputados, sendo eleitos, levam consigo mandatos a defender, muitas vezes, de tais grupos. No regime de 1946, para dar um exemplo recente, seria pouco provável que passasse a integração dos seguros na previdência social.

## **1. Tentativas de solução**

A atual crise parlamentar brasileira não é (e todos sentem isso) mero episódio do recesso do Congresso, mas o reconhecimento geral de que há um problema mais sério e nada melhor prova isso do que a maneira pela qual o cidadão comum recebeu o AI-5. Há uma crise do Poder Legislativo e em geral se admite o imediatismo e o eleitoralismo dos políticos, a inoperância das decisões das assembleias (um colaborador do *Correio do Povo*, de Porto Alegre, lembrava há tempos como demoravam a ser aprovados os planos do governo), a influência dos grupos de pressão, a política dos corredores etc. Sobre o imediatismo dos políticos lembraria uma experiência do tempo do pseudoparlamentarismo do ato adicional: os líderes de maior evidência refogavam a solução que eu escrevia então ser a última chance da democracia liberal no Brasil, pois se viam na postura de presidentes constitucionais e não queriam para si os poderes limitados do rei em país livre. Admito que um cidadão que não nasceu para rei não queira ser rei, mas acho extremamente curioso que um cidadão que queira governar não pense em ser primeiro-ministro, cargo que permite a um estadista fazer tudo que um presidente pode fazer menos o mal - e as duas maiores figuras políticas de nosso tempo, Churchill e Adenauer, foram primeiros-ministros... É que pensar em

termos de primeiros-ministros era um esforço mental muito grande para o político brasileiro médio que, realmente, não consegue sair da bitola estreita em que aprendeu a fazer política.

Temos a crise da classe política e do Poder Legislativo.

A democracia falhou?

Penso que não: é possível a democracia liberal, com constituições, parlamentos, eleições, direitos fundamentais etc. Mas um fato muito pouco visto, que ninguém tem coragem de ver, pois ofende a certos preconceitos: a democracia é possível, mas, como no conto de Andersen, a verdade não é dita, pois seria confessar algo de muito sério. Todo o esquema clássico da democracia funciona e resolve os problemas sociais de nosso tempo naqueles países que mantiveram a monarquia. Das duas repúblicas que, da guerra de 1914 até hoje, conseguiram o milagre de associar República e democracia (Suíça e Estados Unidos), nenhuma avançou muito no plano social e alguns dos sérios problemas da crise da democracia há nos nossos amigos do Norte. A Suíça é bem uma exceção - mas uma andorinha só não faz verão. A regra é a "democracia coroada", onde temos a democracia se realizando conforme as teorias e sem os problemas. Caso curioso é o do Canadá: a única monarquia da América hoje, é a única nação do continente que não sabe o que seja uma revolução. Se, como querem alguns, haja a separação definitiva e a República seja instalada ao norte dos grandes lagos, poderemos ver o Canadá mais presente no noticiário dos jornais, com alguma revoluçãozinha à moda da casa, à nossa velha moda sul-americana...

Como poderia o restabelecimento da Constituição brasileira resolver a crise do Poder Legislativo?

A Carta Magna das liberdades brasileiras prescrevia no parágrafo 5º do art. 101 que o Poder Moderador podia adiar a Assembleia Geral ou dissolver a Câmara dos Deputados. Essas providências, adotadas por um magistrado imparcial e politicamente neutro, eram disposições legais, não o apelo a poderes inerentes a uma situação anormal. Podiam ser aplicadas rotineiramente, normalmente, e por uma autoridade que não tinha interesses políticos, mas era unida solidariamente ao bem comum. Certos problemas que costumam acontecer ficariam abolidos simplesmente diante dessa ameaça. E a possibilidade de dissolução garantiria a estabilidade dos gabinetes e evitaria votações absurdas. Aliás, Jennings, o maior tratadista britânico da atualidade diz ironicamente que, para o deputado, o temor da dissolução é o começo da sabedoria, pois significa novas eleições e isso é o que menos agrada a um deputado.

Com relação ao Poder Legislativo em si mesmo, além do que não vem ao caso para os debates do momento, gostaria de assinalar o seguinte:

- a) pelo artigo 17 a sessão anual durava quatro meses, começando a 3 de maio (pelo artigo 18);
- b) pelo artigo 53, o governo podia formular proposições, mas que somente seriam convertidas em projetos formalizados depois do parecer de uma comissão especial da Câmara dos Deputados, onde deveria ter princípio, sempre, a votação das proposições do governo - era já uma antecipação de parlamentarismo no texto promulgado por D. Pedro I.

Ora, sem alterar o texto, que já sugeria sessões curtas, como estão querendo, poderíamos elaborar o seguinte roteiro, que poderia vir como lei ordinária:

a) os projetos seriam enviados em forma de proposição, isto é, como uma exposição da matéria, aos deputados que, nos seus distritos, reuniriam os eleitores e assessores para os estudar, poderia, mesmo, ser, da lei, que as câmaras municipais dos distritos constituíssem assembleias eleitorais para esse fim, institucionalizando a coisa;

b) as emendas deveriam ser remetidas à Presidência da Câmara até à véspera do dia da abertura das câmaras;

c) a comissão especial daria parecer sobre a proposta do governo e as emendas e formaria o projeto definitivo, aproveitando ou não as emendas;

d) tudo que constasse da proposição do Executivo, que não fosse sujeito a emendas e que tivesse parecer favorável da comissão especial, seria considerado aprovado automaticamente e apresentado ao plenário apenas em votação global e simbólica, destacando-se as emendas de deputados individuais e as da comissão, que seriam objeto de votação particularizada.

e) os membros da Comissão de Constituição seriam, sempre, membros natos da comissão especial, e que teria mais os deputados que entendessem especialmente do assunto.

Tudo isso com prazos fatais: até 1º de maio para a chegada das emendas, quinze dias para a decisão das comissões, apresentação do projeto imediatamente etc.

Estando o parlamento fechado oito meses por ano, o deputado poderia dedicar-se a outras atividades no intervalo - seria, mesmo, forçado a fazê-lo, indo a Brasília, por assim dizer, a passeio. E com isso não deixaria sua vida particular, não perderia contato com seus eleitores etc. E, como foi dito, poderia haver no distrito uma assembleia

eleitoral ou que nome tivesse: todos os vereadores da circunscrição, sob a presidência do deputado local, discutiriam os projetos do governo. Naturalmente, o governo teria prazo - até 31 de março - para mandar os projetos. Só em caráter excepcional, calamidade pública ou coisas no gênero, se permitiriam projetos durante as sessões.<sup>32</sup>

Sendo o Senado vitalício e não fazendo política, a votação da matéria aprovada na Câmara poderia ser burilada sossegadamente na segunda casa, com mais calma. Dentro das praxes parlamentares, não haveria alteração pelo Senado da matéria vencida na Câmara, mas, sim, melhoria de forma. É claro que em questões não polêmicas, como códigos, por exemplo, poderia, ao contrário, ser mais ampla a responsabilidade do Senado. Mas, como está fazendo no momento o governo, me parece ser coisa bastante razoável convocar uns professores de direito para fazer os projetos e aprová-los. Trata-se de matéria técnica, que não adianta saber o que pensa a respeito o leigo. Que geralmente não pensa nada.<sup>33</sup>

Há os projetos de iniciativa do plenário que poderiam ser, também, objeto de um ritual como o proposto: encaminhados previamente ao governo e esse os aprovaria no Conselho de Estado, ou não, enviando-os, no primeiro caso, ao parlamento. Quer dizer: as propostas de simples deputados não seriam nunca objeto de discussão se o governo não quisesse - seria um veto prévio. Estariam fora disto as resoluções parlamentares e moções, os votos de desconfiança, a votação, a aprovação ou rejeição da política do governo, que nasceriam e morreriam em plenário. Mas isso não é matéria de "Poder Legislativo", mas do poder representativo da opinião e, em princípio, competindo tão somente à Câmara dos Deputados.

Devo lembrar que, no sistema parlamentar do governo, as grandes decisões são tomadas “no” parlamento, de certo modo “pelo” parlamento, mas o comando da coisa pública compete ao chefe do governo. E “governo”, aqui, não é apenas o “Executivo”, mas os ministros e a maioria parlamentar, um bloco unido, sob a chefia do “premier”. É aberrante, em parlamentarismo, um projeto nascido do seio da Câmara e aprovado sem anuência do “premier”. A menos que seja coisa inócua - proibição de caçar aos domingos, por exemplo. Por isso não há vetos no parlamentarismo. A solução indicada seria um veto prévio à discussão. E se a Câmara quisesse de qualquer modo a medida? Muito simples: mudaria o governo por uma moção de desconfiança (que poderá também dar em dissolução da Câmara).

## **2. Revisão do conceito de lei**

É, portanto, necessário que se coloque em termos corretos e realistas o conceito de lei, como ato do chamado Poder Legislativo. As constituições e os tratados de direito constitucional continuam, esta a verdade, raciocinando como se ainda estivéssemos no século XIX e com base nos venerandos textos do Sr. barão de Montesquieu. Hoje o problema apresenta-se muito mais complexo e estamos diante de realidades que em nada se parecem com o que havia antes, quando os parlamentos votavam, geralmente, medidas gerais, leis, códigos, certas reformas amplas etc., e não havia partidos nem o amplo poder normativo do governo. Se quisermos considerar o que ocorre efetivamente em qualquer país, pondo de lado os estereótipos e as doutrinas estabelecidas, vamos dizer, os lugares-comuns dos compêndios adotados nas faculdades de direito e em torno dos quais reage a maioria dos políticos, temos o seguinte:

a) criou-se um Poder Legislativo e normativo administrativo, muito mais amplo e profundo do que o dos parlamentos;

b) a matéria votada nos parlamentos pertence, pelo menos, a três espécies distintas.

Com relação ao primeiro dos problemas, devemos reconhecer que certos órgãos do governo, ligados à política financeira, à previdência social, baixam normas muito importantes - no caso brasileiro, uma resolução do Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social costuma ser muito mais importante do que toda a legislação estadual. Não deixa de ser ridículo falarmos que são leis e entregarmos a uma assembleia eleita certos atos, quando vemos outros, baixados por órgãos governamentais, que alteram muito mais profundamente a vida das pessoas. Mesmo no plano federal, se fizermos uma comparação entre o que é matéria regulamentar (decretos) e o que determinam normas administrativas, e o que é votado no Congresso, chegaremos à conclusão de que não há nenhuma autenticidade no que dizem as constituições: o verdadeiro Poder Legislativo pertence ao governo, mesmo à administração. E a razão é simples e já repetida: a complexidade dos temas da administração moderna exige que as normas específicas sejam baixadas por órgãos técnicos, por funcionários especializados. Trata-se, afinal, de matéria que podemos considerar passada em julgado: todos os países retiraram do parlamento o poder de fixar as regras gerais para as matérias técnicas. Há um poder normativo da administração, um verdadeiro Poder Legislativo administrativo, que deixa longe o que fazem deputados e senadores.

Com relação à matéria que compete ao que as constituições teimam em chamar Poder Legislativo devemos considerar três pontos:

a) Vota-se corretamente nos parlamentos a política do governo. São “leis” de pura forma, assim chamadas por serem votadas no Parlamento. Podiam ter outro nome, resoluções, decretos legislativos etc. “Resolução” seria melhor: compete principalmente ao Parlamento, hoje, decidir, como representante que é do estado atual do corpo eleitoral, se a política que está querendo adotar o governo deve ou não ser iniciada. Isto se dá, geralmente, nas monarquias de modo muito elegante, com o chamado “voto de graças” ou resposta à Fala do Trono, quando o Parlamento, respondendo ao discurso de abertura, aprova ou desaprova a política anunciada pelo soberano. Essa aprovação da política do governo vai desde o simples voto de confiança ao gabinete que se inicia e termina com a votação do orçamento, ato que reafirma posição do governo para o ano seguinte. Votando o orçamento, a assembleia confirma ou nega o que pretende o governo. Tanto que se considera, hoje, aberrante uma emenda ao orçamento – a menos que se negue pura e simplesmente confiança ao governo. Se um governo deseja executar certo programa, e inclui na proposta orçamentária as dotações respectivas, nada mais poderá fazer o parlamento do que aprovar aquilo, ou, então, honestamente, declarar o governo indigno de sua confiança e mudar a política. É claro que estamos raciocinando em termos de governo de gabinete, que constitui a única maneira de funcionar a democracia no mundo moderno. Outra modalidade: a aprovação de um plano de ação, ou programa específico qualquer. O governo pede ao parlamento que aprove sua orientação e seu programa, vamos dizer, de desenvolvimento econômico. Aí se encerra a questão. Agora, pergunta-se, cabe chamarem-se pomposamente “leis” todos esses atos? Mesmo o orçamento, não poderia denominar-se resolução do

Parlamento? Certamente um imposto novo deve ser uma lei, pois será cobrado indefinidamente.

b) Resta o que poderíamos chamar de leis em sentido próprio, isto é, os códigos, as leis envolvendo questões jurídicas. É claro que isto não se faz diariamente. Em grande parte, tais leis envolvem questões árduas e complexas, que não teria muito sentido transformar em questões partidárias, nem são questões polêmicas, nem a respeito das quais o eleitorado pode ter qualquer opinião definida. Num código civil há, de fato, questões polêmicas, a respeito das quais o eleitorado pode ter e deve ter opinião formada, e cuja vontade deve ser levada em conta, como na do divórcio, dos direitos das mulheres etc. Mas há outras a respeito das quais os eleitores nada terão a dizer e os deputados decidirão, em geral, por ouvir dizer: uma comissão de catedráticos, com assento no parlamento, com base em anteprojetos de professores, dará seu parecer e o resto votará de acordo, de ouvido, como se diz. Em tais casos, no mundo moderno, com um parlamento mais popular, menos classe média do que havia no século passado, a ação dos legisladores não passa, simplesmente, de uma espécie de ratificação do que elaboram os doutos. Numa reforma da CLT importa mais saber o que pensam os sindicatos, os procuradores do Ministério do Trabalho, os juízes eleitorais do que os deputados e senadores que, na maioria dos casos, não conhecem as questões em seus aspectos mais profundos, nem viveram os problemas.

c) Afinal, o orçamento e os impostos, isto é, a fixação do que o povo vai pagar e como será gasto.

Por aí começou a democracia na Inglaterra. Dado o interesse histórico e doutrinário da questão, a ela volveremos... Mas convém recordar que se a lei criando um

tributo deve ser votada pelos representantes do povo, isto é, dos contribuintes, o orçamento é o programa do governo - e deve ser aprovado ou rejeitado em bloco. Do contrário estaremos estabelecendo confusão.

Daí ser necessário reformarmos o Poder Legislativo e toda a conceituação corrente sobre a matéria. Essa, talvez, uma das profundas revoluções do século XX, que as constituições precisam levar em conta. Daí o ser indispensável fugirmos às ortodoxias e refundirmos a organização parlamentar, na forma proposta:

- a) um Senado técnico, de estadistas, estável e moderadamente partidário;
- b) uma Câmara efetivamente representativa e desligada da classe política dirigente.

### **3. A questão do imposto: um exemplo**

Em torno do direito à tributação gira grande parte da história política. É o povo reduzido a vassalagem, *"taillable et corvéable à merci"*, como se dizia na Idade Média, aquele que não dispõe do direito de se tributar a si próprio. A única declaração formal do Cristo em matéria política, mas que contém em si uma das mais profundas consequências do cristianismo, a distinção entre o poder temporal e o poder espiritual, estava ligada a uma questão de tributos, tributos impostos, a que os romanos submetiam os vencidos e humilhados judeus: "Dai a César o que é de César e a Deus o que é de Deus". Em latim veio *"redde"*, isto é, "devolvei" a César...

Na Idade Média, as Cortes Gerais eram reunidas sempre que os reis precisavam decretar novas taxações - e pediam aos povos a necessária autorização para isso. Toda a variada e multiforme história das práticas representativas

medievais acha-se ligada a questões de impostos. O parlamento britânico tem aí sua origem: a Câmara dos Comuns, que representa as classes que, na Idade Média, eram tributáveis, conseguiu manobrar com inteligência e, principalmente, tornar-se permanente, pelo sistema de somente conceder subsídios anuais à Coroa e, afinal, controlar o governo, através dos ministros de sua confiança, já que, representando o contribuinte, desejava saber como era gasto o dinheiro. Disto se origina o sistema de que o primeiro-ministro, geralmente o “primeiro lorde da tesouraria”, governa a Inglaterra. A revolução americana surgiu com o grito: “*no taxation without representation*” - nada de tributação sem representação. A Inconfidência Mineira está ligada a um executivo fiscal em massa, a “derrama”, e assim por diante. Ora, hoje o que vemos? A volta dos povos vassalados tributados pelo Estado, sem que possam reclamar. Isto mesmo em nações de democracia quase perfeita, como na Inglaterra e na Escandinávia. A razão é simples: os parlamentos, de órgãos puramente representantes do povo, passaram, no século XX, a órgãos do Estado, com função de elaboração das leis, sendo compostos de profissionais pagos pelo Tesouro, não de pessoas do povo que votam e depois voltam à condição natural. O princípio dos partidos, condição da democracia moderna, definida como “Estado de partidos”, institucionalizou a ação política, tirando-lhe grandemente o caráter de representação do povo, para torná-la representação de grupos definidos. Um deputado vota com o partido: o eleitor vota no partido. Na verdade, uma eleição é um ato de *consensus* pelo qual o corpo eleitoral prefere uma ou outra solução, nunca fazendo uma escolha deliberada. Curioso é que, na prática, os líderes é que escolhem o eleitorado, não o eleitorado os representantes: se adotamos uma política de agrado dos fazendeiros, seremos votados pelos fazendeiros, se, dos operários, seremos votados pelos operários. O Sr. Nelson Carneiro,

que se especializou em projetos divorcistas, deixou de ser deputado pela Bahia, para sê-lo pela Guanabara, onde predomina um eleitorado divorcista maior...

O grave, todavia, é que o deputado, votando de acordo com sua consciência, e afinal com a direção partidária, vota de acordo com os interesses seccionais, com altas razões nacionais que sejam - não com o eleitorado. Aliás, em face de um projeto qualquer, o deputado não sabe se seus eleitores preferem tal ou qual opção e, naturalmente, acontece que, muitas vezes, eu possa ter preferido uma solução e meu vizinho, que votou no mesmo deputado, prefira outra. Ele votará pela solução que mais lhe agradará, sem consideração pelo que pensam os eleitores, salvo o caso muito raro de conhecer ele o que pensam seus eleitores sobre o assunto em tela.

Com relação aos impostos, o problema é simples - mas terrível. Ninguém, com a ressalva de situações excepcionais, considera o ponto de vista eleitoral, mas o político. O deputado situacionista votará pelo aumento do imposto, pois o governo precisa de dinheiro. Qualquer líder governista, hoje, reagirá exatamente como o sisudo Martinho de Mendonça de Pina e Proença, quando geria os negócios fiscais do Senhor D. João V, nas Minas Gerais. Se de oposição, ele combaterá o imposto, não por amor ao povo, mas para deixar o governo no "ora veja...".

Para devolver ao povo o direito de autorizar ou negar impostos, o esquema proposto logo atrás daria a solução nada ortodoxa, mas realista.

Dir-se-á: mas, assim, nunca se conseguirá qualquer imposto. É possível: e uma campanha bem-feita poderá convencer a mim, de que não vou pagar determinado imposto (vamos dizer, o territorial) de que serei prejudicado se os fazendeiros tiverem de pagar mais. E votarei a favor dos fazendeiros. Mas, se partirmos do

pressuposto de que, sempre, o eleitorado vai votar contra o governo nessa questão tributária, teremos, então, reconhecida e publicamente proclamado que a democracia falhou completamente e temos, afinal, um despotismo disfarçado em muitas palavras bonitas. Vamos, como os judeus do tempo de Tibério, devolver a César o que é de César, isto é, o dinheiro. Podemos repetir a frase de um mineiro nas juntas do tempo de D. João V e dizer que o rei pode impor quaisquer tributos, pois tem força para isto. Mas, direito, não. Mas, se o povo não tem a liberdade de dispor de seus bens, terminará não tendo liberdade alguma. O resto é silêncio, como no *Hamlet*.

Não pretendemos encerrar aqui o debate, mas levantar uma dúvida angustiada. Perdemos o direito de efetivamente fixar as bases dos impostos que pagamos. Não somos livres, economicamente falando. Daí leis sobre a propriedade e herança francamente confiscatórias que, dignas de aplausos como corretivos às desigualdades sociais, processo de redistribuição da renda nacional e fontes de justiça, não deixam de ser tirânicas de qualquer modo, pois foram decretadas sem ouvir o contribuinte: e não há democracia (“*no taxation without representation*”) se não fixamos por nós mesmos o que vamos pagar...

---

[32](#) Os deputados seriam escolhidos por eleição distrital, com base em distritos de pequena área, de modo a representar algo definido. O deputado exerceria, sempre, as funções de presidente da câmara do município sede do distrito que, em evolução ulterior, poderia transformar-se numa unidade judiciária (por exemplo) definida - cada distrito correspondendo a uma comarca, com vários termos, isto é, municípios.

[33](#) A comarca, que corresponderia ao distrito eleitoral, seria a sede de uma junta de justiça, composta dos juizes de direito dos termos (municípios) ou de varas especializadas, se as houvesse, de cuja alçada dependeriam certas questões, *v.g.*, crimes de imprensa e análogos, recursos de *habeas corpus* ou mandados de segurança negados em 1ª instância, questões do nível de certa categoria, crimes políticos não envolvendo perturbação da ordem, questões

entre o prefeito e a câmara municipal envolvendo denúncias de irregularidades ou conduzindo à paralisação da vida administrativa e outros pelo gênero.

# **CAPÍTULO V**

## **A CRISE DO GOVERNO**

### **1. O Estado em questão**

De todas as crises brasileiras, a mais antiga e profunda é a crise do governo, tanto mais séria quando somos um povo “oficialista”, isto é, que considera o poder público como sendo responsável em primeiro lugar pela liderança de todas as forças nacionais, principalmente a economia e a cultura. O protecionismo e o apoio oficial, assim como o planejamento da produção e da circulação, nunca foram mal vistos entre nós senão em nome de princípios teóricos de origem estrangeira: em geral, admitimos a interferência do Estado na vida econômica, embora defendendo também uma certa liberdade de direção e lucro. Pode-se dizer que o brasileiro não é contra a intervenção estatal a não ser quando prejudica diretamente seus negócios pessoais. Mas qualquer um aceitaria a ingerência oficial em suas próprias atividades se isso constituísse uma garantia de lucro certo e estável. Ora, num país assim, o “governo”, assim entendido o órgão de liderança política, é fraco, vive em crise, menos conduz do que é conduzido, a inverter o brioso lema dos paulistas. Tanto que o povo aprecia os homens de mão de ferro e de personalidade forte e desama aqueles que não se impõem como verdadeiros dirigentes. Saímos do patriarcalismo da primeira república para a ditadura paternalista e sorridente do Sr. Getúlio Vargas, que criou algo de singular na galeria dos ditadores modernos, o “ditador bonzinho”, a revelar com isso genial compreensão da mentalidade brasileira, para volvermos ao caos, com

intermitências de ordem, por assim dizer espasmódicas. Analisemos três situações mais recentes, que mostram a crise:

a) o Sr. Juscelino Kubitschek conseguiu governar graças a um curioso compromisso entre as formas de “Estado benfeitor” e a necessidade de executar um programa - e fê-lo conscientemente, como de modo igualmente deliberado entreteve uma crise militar permanente, em torno do porta-aviões *Minas Gerais*, para desunir o esquema militar e... não ser deposto. O sistema foi o seguinte: para agradar aos grupos políticos que o apoiaram, cumpriu de maneira franca e sem dificuldades os compromissos de praticar o *spoil system*: cada partido teria os “seus” órgãos de administração pública, que poderiam ser loteados à vontade, as repartições públicas como tendo a finalidade única de “dar emprego”, consideradas de somenos as outras questões - atendimento do público, capacidade dos candidatos etc. Na área da Previdência Social podemos dizer que foi uma verdadeira política de “terra arrasada”. Mas, através de comissões diversas, agências não governamentais e empresas particulares, realizou um programa portentoso, incluindo estradas e usinas hidrelétricas e outros empreendimentos de interesse real, a construção dos trechos iniciais de Brasília, obra que, discutível do ponto de vista do interesse real do país, foi largamente rendosa do ponto de vista da promoção pessoal do governante, execução de programas de desenvolvimento etc. Daí o caráter ambíguo que apresenta esse governo.

b) O Sr. Jânio Quadros, por força do grande acontecimento que foi sua eleição, tornou-se o mais poderoso governante que conheceu a história do Brasil - mas não soube aplicar devidamente seu poder e

renunciou. Terminou dando a impressão de que, realmente, não sabia o que pretendia. Ou, talvez, o que é mais sério - desejasse uma inclinação para a esquerda e sabia que as forças que o elegeram, e parcela talvez majoritária do povo, preferissem exatamente o contrário...

c) O governo Castelo Branco, apesar da formação liberal do falecido presidente, tendo que pôr em prática uma política de repressão óbvia, por ter chegado ao poder na crista de uma revolução, devendo pôr ordem na máquina administrativa caótica, acabar com a inflação no mais curto prazo e, pelos meios mais suaves, partiu para a solução dos decretos-leis e deu a seu sucessor uma constituição que permite ao governo obter do Parlamento, em tempo útil, a legislação necessária à execução de seu programa.

Nenhum teve condições de governar pelos meios ordinários.

Daí acreditarmos que somente uma reforma do “governo”, do modo de governar o país, liquidará a crise brasileira, no seu ponto culminante.

## **2. Causas da crise**

A República, como a entendemos na América, isto é, o presidencialismo, caracteriza-se pelo seguinte:

- a) entrega a chefia do Estado e a chefia do governo à mesma pessoa;
- b) essa pessoa é eleita;
- c) tem um mandato fixo e é o único líder político admitido;

d) não exerce nenhuma ação de comando direto sobre o parlamento (situação atenuada com a Constituição de 1967).

Ora, como consequência disso temos um duplo efeito: o chefe do governo exerce um poder ilimitado na sua ordem, não tendo ninguém sobre ele; o chefe de Estado torna-se partidário. O normal é um chefe de governo partidário, pois representa, sempre, um grupo e deve tomar decisões sobre alternativas que se abrem diante do país, e um chefe de Estado não partidário, responsável pela coordenação suprema e para evitar que as decisões partidárias comprometam as razões nacionais, os objetivos nacionais permanentes. Um governante concreto, ligado a grupos, classes e partidos considera, normalmente, apenas alguns aspectos da questão. O chefe de Estado será quem, moderando sua orientação, defenderá os outros aspectos e, principalmente, impedirá que as opções partidárias comprometam o que é comum a todos. Temos, como consequência, a subordinação do Estado aos interesses de grupos e partidos, e um governo considerando um ângulo particularista do problema político essencial. Ora, como bem disse Maritain, importa que haja uma área do Estado livre da ação partidária:

O que se exige de uma nova democracia não é a abolição dos partidos políticos; é que regule a constituição do Estado, das assembleias legislativas e dos órgãos de governo, de tal sorte que estes, embora submetidos ao controle das assembleias nas matérias de interesse maior, sejam subtraídos ao domínio dos partidos. Este problema não é o da quadratura do círculo, e tal reforma é perfeitamente concebível em uma nova democracia.

Essa fusão do governo e do Estado, e a inevitável particularização do Estado dela decorrente, é sobremodo grave no Brasil, por nosso tradicional “Estado benfeitor”. O sistema funciona nos Estados Unidos por motivos que não poderão ocorrer em nenhum outro país, mesmo de língua inglesa, isto é, o fato de que os americanos possuem uma

visão muito particular das razões da política, o chamado *American way of life*, que não é artigo de exportação, sendo, aliás, uma das razões do malogro da política externa americana quererem os americanos que outros povos pensem do mesmo modo, quando vemos que, nem no Canadá, na Austrália ou na Nova Zelândia, logrou nascer a planta rara. É que entre nós domina o “Estado benfeitor”. No que chamamos assim, destina-se o poder público não ao bem comum dos cidadãos, mas ao bem particular de alguns deles.

A teoria foi estabelecida por el-rei D. Manuel, o venturoso, nada mais nada menos, no momento em que investia o almirante Vasco da Gama de sua histórica missão à Índia – e a fonte é o cronista oficial, o grande João de Barros. Diz o príncipe:

A mais principal coisa que trago na memória, depois do cuidado de vos reger e governar em paz e justiça, é como poderei acrescentar o patrimônio deste meu reino para que mais literalmente possa distribuir por cada um o galardão de seus serviços [...]

Quer dizer: depois da justiça e da paz, conforme ensinava a igreja, ter com que galardoar liberalmente seus serviços. Isto dito por um homem arguto e sagaz como D. Manuel I, numa hora ilustre e solene, quando se iniciava um feito que terminou sendo um dos acontecimentos mais importantes da história universal, quando se uniram os pedaços partidos da humanidade, deve representar seu pensamento. “Galardoar liberalmente os serviços”. E Nunes Dias demonstra cabalmente que as imensas riquezas da Índia e da Costa da Mina perderam-se em liberalidades e bens distribuídos a pessoas amigas. Portugal mudou a face do mundo, fez com que o homem ficasse conhecendo a si próprio em sua exata dimensão, revelou a forma real do planeta. Portugal tornou materialmente possível que a pregação do Evangelho, então restrita ao mundo criado pela mão romana, se tornasse de âmbito universal. Em

Portugal, porém, esse esforço extraordinário se transformou, grandemente, em prêmios e galardões.

Certamente D. Manuel não estava inventando uma teoria política - estava raciocinando como o português médio, como o brasileiro médio, hoje. Isto é, aceitando a tese do Estado benfeitor. O Estado tendo como finalidade o bem particular dos amigos do grupo dominante, ou, se possível, o bem particular de todos os cidadãos.

Assim, enquanto alguns consideram o Estado como interessado na solução de seus bens particulares restritamente, na tradição brasileira de governos a serviço do grupo dominante “aos amigos, marmelada, aos inimigos, bordoadas”, como disse um velho político mineiro - a versão moderna é a do Estado universalmente benfeitor, de modo a dar a todos galardões diversos. Se no “capitalismo monárquico” víamos coisas espantosas, como demonstrou Nunes Dias - o ouro de Monomotapa ser gasto para manter a rota da Índia, num círculo vicioso infernal, artigos industrializados da Europa trocados na África Índica pelo ouro, por sua vez gasto em navios, fortalezas, funcionários na Índia, assim como em adquirir a pimenta e demais artigos asiáticos que, na Europa, seriam vendidos e aplicados na compra dos ditos artigos industrializados -, hoje continuamos a vê-las: o povo apresenta ao governo suas reivindicações, que, atendidas, são custeadas pelo mesmo povo.

A perenidade de semelhante maneira de encarar a coisa pública poderá trazer consequências espantosas, como, afinal, uma espécie de Estado totalitário tendente a resolver, porém, não problemas coletivos, mas problemas particulares. Ao invés de um Estado totalitário coletivista, um Estado totalitário privatista.

Ora, se achamos que os serviços públicos existem para premiar amigos (e vemos exemplos curiosos de homens de

empresa e políticos simultaneamente, que conseguem ótimos empregos públicos para parentes seus, que não empregariam em suas firmas, por motivos perfeitamente óbvios...) e se entregamos o poder supremo a um homem que deve o posto a partidos, grupos econômicos que financiaram a campanha etc., podemos aguardar a elevação ao quadrado dos efeitos negativos da nossa nada “virtuosa benfeitoria”. E como não há, atualmente, qualquer mecanismo de controle da elaboração legislativa, os governos, que não podem ficar à margem do que se passa no parlamento, pois a separação de poderes clássicos é uma aberração à qual os textos de mensagens de abertura de sessão prestam hipócritas homenagens, o resultado é que o apoio das bancadas aos projetos se faz por intermédio de vergonhosas barganhas, situação modernamente atenuada, também, pela Constituição de 1967.

No Império, na área diretamente subordinada ao governo imperial, D. Pedro II, manobrando com o Poder Moderador, conseguiu impedir razoavelmente, dadas as condições gerais do país, o *spoil system*, e graças ao parlamentarismo o sistema de trocas de favores - de qualquer modo, uma derrota do gabinete poderia significar a volta dos adversários e a dissolução da Câmara. E, como disse Jennings, nada mais teme um deputado do que a dissolução da Câmara e convocação de novas eleições. Graças a essa prerrogativa régia, os deputados do governo, nas monarquias, votam sempre com o primeiro-ministro, sem maiores problemas. Mas, na área provincial, o *spoil system* funcionava à larga desde a adoção da prática das “derrubadas” pelo ministério liberal de Alves Branco.

Na Primeira República, saiu-se pela tangente: só havia um partido, não havia alternativa de situações e tudo se arranjava muito bem. Depois de 1930, ou as soluções

ditatoriais do Estado Novo, que conduziram a alguns resultados positivos, ou outras já estudadas.

Ora, se a administração é dominada pelo princípio de que os cargos existem para premiar serviços eleitorais e as decisões são tomadas segundo critérios de favoritismos, a administração deve ser centralizada, pessoalista, morosa e incompetente. Com relação ao primeiro aspecto, descentralização exige normas rígidas e decisões programadas de modo impessoal e tomadas automaticamente, criada a situação respectiva, ninguém precisando de empenhos para conseguir o resultado. Ora, isso é um desastre para os estilos do “Estado benfeitor”: se o interessado consegue o despacho automaticamente, sem precisar de “pistolão”, passa a considerar aquilo um direito seu, não um favor, e surge uma situação de independência do cidadão em face dos políticos. Citarei um caso de experiência pessoal: quando delegado do ex-IAPC em Minas Gerais, adotamos uma reforma do sistema de benefícios, que aboliu completamente os atrasos na tramitação dos processos, as decisões sendo quase imediatas e automáticas. Geralmente, o pedido, recebido e com número de protocolo, significava benefício concedido e dentro de um prazo hábil. Certo dia sou procurado por um amigo, de formação política, que vinha pedir a decisão de um processo. Da simples inspeção do cartão do protocolo, informei ao amigo (crente, aliás, que estava fazendo propaganda de uma importante reforma administrativa...) que todos os processos dentro da nova rotina saíam em devido tempo, e que no mês consecutivo ao requerimento já estaria o pagamento à disposição do interessado, sendo raros os casos em que ainda podiam surgir problemas. O amigo, visivelmente irritado, ao invés de cumprimentar-me pela reforma, como eu esperava, disse: “Não é assim que você deve dizer, quando ele vier aqui. Mas, sim: atendendo ao pedido de fulano, vou soltar o seu processo. É um favor

que faço a um amigo etc.”. Eu, firme na minha ingenuidade política, continuei repetindo que era uma banalidade a decisão, e não estava fazendo favor.

É claro que não vi o segurado, que logo recebeu a comunicação e, certamente, agradeceu a meu amigo o favor. Muita gente, aliás, não compreende que as decisões da previdência social, mesmo nas piores épocas, jamais foram políticas e que, com as reformas introduzidas em alguns dos antigos institutos e modernamente aperfeiçoadas no INPS, as decisões são, em geral rápidas, dispensando os empenhos.

E com a descentralização, então, matou-se a ingerência política para socorrer os pobres segurados do interior, que ficavam nas suas cidades aguardando decisão da capital.

A ineficiência, a morosidade, a incompetência são consequências naturais, não somente da influência partidária na seleção, como é do conhecimento geral e experiência universal, como também da centralização, que gera toda sorte de entraves. Trata-se de um lugar-comum das modernas técnicas administrativas o princípio da unidade de direção e planejamento e execução descentralizada, com as decisões tomadas pelo agente mais próximo do público e na cena da ação.

A superposição do sistema de “Estado benfeitor” a um regime que entrega as decisões mais importantes de maneira inapelável ao eleitorado, e, portanto, às influências partidárias, conduzirá, fatalmente, a três resultados igualmente funestos:

- a) administração centralizada, ineficiente e facciosa, como vimos;
- b) governos fracos com os fortes e fortes com os fracos, como disse o professor Jiménez de Parga, das repúblicas latino-americanas;

c) descontinuidade administrativa e ausência de planejamento.

Ora, isso é grave num país com terríveis problemas a serem resolvidos, decorrência de uma população em ascensão muito rápida, e, portanto, a exigir oferta de serviços e oportunidades em proporção; com áreas imensas não povoadas (D. João V e Pombal criaram para nós um império grandioso e nós ainda não tivemos força para enfrentar o desafio que nos lança a ousada política diplomática da Coroa portuguesa do século XVIII) a necessidade de entrarmos na era tecnológica e sermos um país que comanda as suas próprias decisões. Esse programa em qualquer país não poderia ser executado sem ação oficial; no Brasil somente se fará por iniciativa oficial. Daí a crise do governo.

Essa crise é ainda agravada pela interferência da filosofia do “jeito” na política. Ora, como já se disse, e passou em julgado, a afirmação de que a filosofia natural do brasileiro é a do “jeito”, como o racionalismo é a do francês, o empirismo, a do inglês, a profundidade metafísica, do alemão etc. Acho que isso é mais antigo e sério do que se pensa e gostaria de considerar o assunto.

Em primeiro lugar, todos os historiadores da filosofia reconhecem o desinteresse de portugueses e brasileiros pelas altas especulações metafísicas e sua preocupação por temas práticos (éticos e políticos). Leia-se Vieira, por exemplo. Sua teologia faz sorrir ao contemporâneo de Danielou e Journet. Sua ética é boa e sua política excelente. Se Vieira houvesse escrito uma filosofia prática (isto é, os tratados de ética e política) teria redigido obra citada em todas as línguas. Ou, pelo menos, citável. Um tratado de metafísica ou teologia não teria, talvez, importância.

Nossa tradição filosófica (não nos esqueçamos do que se escreveu em latim, e das *Reflexões sobre a vaidade dos*

*homens* e da *Harmonia política* de Sousa de Macedo) é de moralistas, não de filósofos.

Ora, sendo assim, caímos outra vez na questão do “jeito”. Em termos filosóficos, que se deve entender por aí? Algo muito simples, com nome nos compêndios: nominalismo. Somos nominalistas e, pois, voluntaristas, eis tudo. Para nós, há os fatos concretos, os homens, não as fórmulas, não as ideias. As ideias não possuem existência diferente das coisas. São meros rótulos.

Seria fácil documentar o nominalismo e, pois, o voluntarismo do brasileiro. Além do jeito, isto é, do reconhecimento que “em querendo” tudo se resolve, lembraria umas frases da linguagem corrente, verdadeira exegese de lugares-comuns, à moda de Bloy:

a) “Quando eles querem, tudo se resolve”: quem nunca ouviu essa frase? Quem não ouve, constantemente, pessoas dizendo que, se o governo quisesse, faria tal nomeação ou tomaria tal decisão? Quando não se provê ao pedido, seja mero requerimento, seja nomeação, a impressão que o brasileiro médio leva é de que houve má-vontade, não simplesmente carência de direito. Todo mundo acha que um cartão de deputado pode mudar decisões e que, se a “moça do guichê” deu uma orientação que não agrada, “lá em cima” haverá outra solução. Pessoalmente, tenho enfrentado uma luta séria no INPS, para convencer as pessoas que aceitem a orientação da “moça do guichê”, a informante-habilitadora, ao invés de saírem à procura de decisões diferentes em outras instâncias.

b) “Todos os governos são bons se os homens forem bons”. Sempre ouvi isso. Acredito que 80% dos brasileiros pensam assim. Teoricamente é um disparate completo, pois as formas de governo existem para fazer com que os bons recebam o poder. Ou, como

acho eu, que as pessoas comuns tenham oportunidade de pôr em prática suas qualidades boas. Creio que já é aplicação da política do “jeito” – as pessoas, em geral, possuem boas e más qualidades misturadas e agirão conforme a situação: criada a situação apropriada, as boas qualidades se manifestarão e as más entrarão em recesso.

c) “Aos amigos fazemos justiça, aos inimigos aplicamos a lei”. Com variante: “aos amigos, marmelada, aos inimigos, bordoada”. É a doutrina do velho PRM de saudosa memória. Justifica-se por si e não precisa de explicações maiores.

d) “Pedido político vale?” Quem nunca ouviu a frase, que significa, realmente, não haver um direito objetivo válido para todas as situações?

Isso significa que, para o brasileiro médio, há homens concretos que se comportam de acordo com determinadas situações, não de acordo com ideias válidas e objetivas. Não há ideias, há coisas, homens e as situações em que eles se encontram. A lei é um ato de vontade ou, antes, a vontade está acima da lei.

O que mais espanta em tudo isso é a semelhança de tal posição com o pensamento do teólogo franciscano de Oxford, Duns Escoto, famoso na história da igreja por várias razões e por ser quem, primeiro, colocou em evidência a Imaculada Conceição. O que não vem aqui por acaso: el-rei D. João IV, duzentos anos antes do papa, oficializou, em Portugal e domínios, esse dogma. Seria a influência franciscana tão forte assim em Portugal e domínios? Ou haveria outras e ocultas razões? Aliás, os jesuítas, pela voz autorizada de seu maior teólogo, Francisco Suárez, lente de prima na Universidade de Coimbra, adotava uma posição semelhante. Suárez, o

fundador do direito das gentes e da doutrina democrática do Estado, procurou conciliar Santo Tomás e Duns Escoto.

Se a vontade tem primazia sobre a inteligência, conforme ensina Escoto e conforme vivem os brasileiros, cujas opiniões seguem, não determinam, suas decisões – nós pensamos o que nos agrada, o que desejamos e, não, queremos o que pensamos – uma questão deve ser considerada: a do “sebastianismo”, mística tradicional nossa. Somos sebastianistas. A melhor virtude que pode haver para um político é ter sido afastado do poder. O brasileiro médio critica o governo do dia e chora o de ontem, que combateu veementemente. Não sou o primeiro a chamar a atenção para isso. D. Frei Amador de Arrais, no século XVI, já o dissera: “Costume é do povo aborrecer o presente, cobiçar o vindouro e honrar o passado”. Nunca se disse em tão poucas palavras a filosofia política do brasileiro, e isto num tempo em que a palavra “brasileiro” nem tinha sido inventada... É de nossa velha alma lusa, eis tudo.

Mas, e o jeito?

O voluntarismo representado no presente século por Max Scheler, que ensinava que o conhecimento segue o amor, nós conhecemos quando amamos, e o que amamos, e que há uma ordem de valores estáveis, não demonstrados pela razão, mas captados por uma intuição sensível (o que, afinal, é o voluntarismo em linguagem de filosofia moderna), o voluntarismo nos dirá que os valores, que são o objeto próprio da vontade, são estáveis e a eles cumpre referir nossos pontos de vista, nossas opiniões. Não é curioso que certos políticos brasileiros, em sua aparente contradição, em sua constante contradição – caso de Rui Barbosa, por exemplo – são fiéis a uns tantos valores, a uns tantos sentimentos, embora mudando de modos de conceituação? O objetivo final, o valor desejado, é fixo, a

sua explicação, a teoria, o corpo de conceitos racionais que lhe serve de vestimenta é variável.

E como não acreditamos em ideias, mas em homens, estamos sempre a desejar a volta de D. Sebastião, o encoberto. As nossas utopias são retrospectivas, por serem fundadas em experiências vividas, em homens conhecidos: a utopia fundada no futuro é a utopia de base teórica, imaginada - não a utopia que consiste na continuação do que tivemos, que é a nossa. Por certo que apreciamos governos paternalistas, uma autoridade forte, mas moderada, eficiente mas bem-humorada: o “Estado benfeitor”, não o *état gendarme* dos liberais ou qualquer forma de despotismo.

Tal a visão brasileira das coisas, de grande influência na política, a agravar a crise do governo.

Essa crise do governo conduziu ao que os jornais denominam “crise do poder civil”, com vistas a possíveis ameaças de militarismo. E cite-se a pouca importância legislativa do Congresso, por força de dispositivos da Constituição Castelo Branco, que, aliás, atribuiu a direção do Legislativo pelo Executivo, de modo bem menos drástico do que a mesma direção no governo parlamentar inglês. Constituição que fez seu primeiro teste na questão dos seguros de acidentes - não acredito que uma lei, contrariando tão frontalmente os interesses de grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros, uma lei contra a qual se moviam os interesses mais poderosos em nosso país, e que era combatida pela classe patronal toda, viesse a ser aprovada no regime de 1946.

A respeito da crise do poder civil, vale dizer, dos políticos de carreira, seria o caso de repetirmos com Carlos Drummond:

Sua alma, sua palma,

Seu tédio, seu epicédio.

A crise do poder civil começou logo depois da Abolição, quando a doença do imperador e as regências de D. Isabel anunciavam mudança de reinado, no qual dominariam tendências católicas e reformistas no campo social e político. Daí surgir no Rio a primeira grande campanha jornalística destinada a estimular os militares a atuarem politicamente como tais e usarem das espadas contra o poder político, que, no Império, era chefiado, convém lembrar, por uma instituição que reunia em si as duas ordens, a militar e a civil. O imperador, efetivamente, era o generalíssimo e tinha fardas próprias de comandante supremo, e seus títulos, imperador (em Roma, *imperator* era o chefe militar supremo) e “defensor perpétuo”, afinal lembravam sua condição militar. Mas, como o governo cabia aos ministros, responsáveis perante o Parlamento, o Brasil era a grande exceção na América Latina, coalhada de ditaduras militares. Rui e Quintino, os dois mais importantes jornalistas do Rio, puseram-se em campo, em sua empreitada de intrigar os militares com o poder civil – Rui, curiosamente, fazia-o mais por partidarismo liberal extremo do que por qualquer outro motivo. Começou por tirar a glória e o poder de João Alfredo, cuja reputação tisonou quanto pôde, transformando em reles negociista o chefe do governo, que faz a Abolição, passando, depois, a combater o visconde de Ouro Preto, seu correligionário elevado ao poder, mas com o qual se desentendera. Quintino, republicano, cuidava de pôr fogo à casa, simplesmente. Os dois tanto fizeram que acabaram criando o clima de que o governo queria acabar com o Exército – se Deodoro ia comandar em Mato Grosso, era perseguição política; se era chamado ao Rio, era para tirar-lhe o comando – um desprestígio. Rui, no final, escrevia que o governo estava fora da lei e o Exército dentro: a legalidade

não era o imperador, o Parlamento eleito, os ministros – mas o Exército. Assim, veio o 15 de novembro.

Deodoro, tão logo deixou de ser um ditador, começou a enfrentar dificuldades – a sua eleição para presidente legal foi a primeira crise séria e, se conseguiu eleger-se, Floriano, companheiro de chapa de seu adversário, foi o escolhido pelo Congresso, que antecipou o disparate do eleitorado, quando elegeu, conjuntamente, os Srs. Jânio Quadro e João Goulart, embora fossem menos adversários do que parecia...

Deodoro, não tendo meios legais, políticos e pessoais para enfrentar a luta com o Congresso, acabou saindo. Floriano enfrentaria a Revolta da Armada e a Guerra do Sul: se não foi deposto, pelo menos seus adversários conseguiram uma vitória: forçaram-no a deixar o poder a seu sucessor, o que fez tão a contragosto que Prudente, ao entrar no Itamarati, então sede do governo, encontrou uma casa vazia... Não teve quem lhe passasse o governo.

Rui, depois de ter jogado os militares contra o Império, teve de ir para o exílio, mercê de suas lutas com Floriano.

A República tem sido a agitação continuada. A crise político-militar permanente. Sendo longo e tedioso, para não dizer inútil, recordar todos os fatos, das lutas de Prudente às de Getúlio Vargas, fiquemos no passado recente. O Estado Novo foi derrubado graças a um movimento de intelectuais, que tomaria origem no chamado “Manifesto dos mineiros”, e graças ao apoio que conseguiram os liberais nas forças armadas, lançando chefes militares como candidatos. Feridos os pleitos, começaram as decepções – as eleições demonstraram algo paradoxal: o povo, nas urnas, preferia os homens do Estado Novo aos que haviam tudo feito para que tivéssemos de novo eleições.

O regime da Constituição de 1946 pode ser definido como o da questão militar institucionalizada, como o de 1891, consoante a fórmula de Campos Sales, era o poder pessoal institucionalizado. O pitoresco e trágico da situação era que a Constituição se conservava mais ou menos intacta e que todas as maneiras de respeitá-la formalmente se adotaram, embora, na prática, a situação fosse bem outra. A realidade, afinal, consistia no seguinte: criada a situação de crise, os militares eram chamados para dar a solução. Por vezes, a iniciativa coube aos militares. Aliás, quando a iniciativa era muito claramente dos militares, nem sempre seria bem recebida, como aconteceu com as ponderações dos ministros militares após a renúncia do Sr. Jânio Quadros.

Em março de 1964, porém, a iniciativa tomada não podia mais ser contida nas fórmulas cortesias anteriores: fazia-se claramente uma revolução para depor um governo, não para forçá-lo a renunciar. Daí por diante, não haveria mais sofismas que pudessem mascarar a situação: e a ordem jurídica fora reduzida à sua expressão mais simples, vale dizer, ao poder de fato. O marechal Castelo Branco, se quisesse, poderia ter decretado a sua Constituição, sem a formalidade de enviar um projeto ao Congresso e poderia ter adotado qualquer tipo de Constituição que não desagradasse a algumas pessoas capazes de influir na marcha da situação. Esta a verdade.

Paralelamente, o regime de 1946 falhou quase completamente, na parte administrativa. É preciso que se diga: a máquina do Estado Novo foi mantida sem reformas substanciais, mas, transplantada para uma democracia, tomou-se, apenas, uma fonte de empreguismo e corrupção. O Sr. Juscelino Kubitschek conseguiu vários êxitos em seu governo, na base da atividade empresarial - consciente da situação, sem contudo ter força ou vontade de mudar, usava das repartições do governo como moeda política, no

mais genuíno *spoil system*, e realizou importantes obras, algumas de real valor, por meio de empreitadas particulares. O governo, assim, agia como agente de empreitadas, mas não como um governo, uma autoridade pública.

Então, como não haver crise do poder civil? Como pode o povo amar o Congresso, que não adotou o parlamentarismo senão para sair de uma crise, e o aboliu para sair de outra, que não soube conduzir a coisa pública e que, para aprovar as medidas de interesse público, precisou de ser enquadrado num regime de prazos fatais e cerceado seu direito de iniciativa? Como pode o povo acreditar em políticos que fazem crises, apelam para os militares, mas querem continuar governando, embora impotentes para sair das “frias” (desculpem-me a gíria, que é deliciosa) em que se metem? O poder civil não conseguiu manter a ordem, desde 1946. O poder civil não soube conduzir as coisas em termos de bem comum, mas de interesses de grupos, partidos e regiões. No regime de 1946 tivemos a cena shakespeareana de um presidente que se suicida; na minha opinião, a história do Brasil, de 1946 a 1954, foi o prolongado suicídio do regime: só que um homem pode morrer de um único tiro, e um regime precisa de muitos...

É a crise do governo, portanto.

### **3. A monarquia, como solução**

Todo governo é monocrático, pois todos possuem um centro supremo de ação e direção, um homem que, em último lugar, comanda e dirige. Mas somente a realeza hereditária é um governo efetivamente monárquico, pois somente aqui possuímos um “príncipe”, um homem que é o antigo, o *arché*, o primeiro e mais ilustre. É que a hereditariedade realiza uma tríplice condição, que a singulariza no quadro

dos regimes e formas de governo: unifica as hierarquias, torna a autoridade transcendente e estabelece a continuidade do Estado.

A transcendência da autoridade, a união numa só pessoa das diversas hierarquias são qualidades mais ou menos correlatas. O rei, conforme já reconhecia Benjamin Constant, ocupa no Estado uma posição especial e privilegiada.

*Le roi, dans un pays libre, est un être à part, supérieur aux diversités des opinions, n'ayant d'autre intérêt que le maintien de l'ordre, et le maintien de la liberté, ne pouvant jamais rentrer dans la condition commune, inaccessible en conséquence à toutes les passions que cette condition fait naître, et à toutes celles que la perspective de s'y retrouver nourrit nécessairement dans le coeur des agents investis d'une puissance momentanée. Cette auguste prérogative de la royauté doit répandre dans l'esprit du monarque un calme, et dans son âme un sentiment de repos, qui ne peuvent être le partage d'aucun individu dans une position inférieure. Il plane, pour ainsi dire, au-dessus des agitations humaines, et c'est le chef-d'oeuvre de l'organisation politique d'avoir ainsi créée, dans le sein même des dissentiments sans lesquels nulle liberté n'existe, une sphère inviolable de sécurité, de majesté, d'impartialité, qui permet à ces dissentiments de se développer sans péril, tant qu'ils n'excèdent pas certaines limites, et qui, dès que le danger s'annonce, y met un terme par des moyens légaux, constitutionnels, et dégagés de tout arbitraire. Mais on perd cet immense avantage, soit en abaissant le pouvoir du monarque au niveau du pouvoir exécutif, soit en élevant le pouvoir exécutif au niveau du monarque.*

*Je ne veux point nier qu'il n'y ait dans le tableau d'un pouvoir monarchique plus animé, plus actif, quelque chose de séduisant, mais les institutions dépendent des temps beaucoup plus que des hommes. L'action directe du monarque s'affaiblit toujours inévitablement, en raison des progrès de la civilisation. Beaucoup de choses que nous admirons et qui nous semblent touchantes à d'autres époques, sont maintenant inadmissibles. Représentez-vous les rois de France rendant aux pieds d'un chêne la justice à leurs sujets, vous serez ému de ce spectacle, et vous réverrez cet exercice auguste et naïf d'une autorité paternelle; mais aujourd'hui, que verrait-on dans un jugement rendu par un roi, sans le concours des tribunaux? La violation de tous les principes, la confusion de tous les pouvoirs, la destruction de l'indépendance judiciaire, si énergiquement voulue par toutes les classes. On ne fait pas une monarchie constitutionnelle avec des souvenirs et de la poésie.*

Isso o faz desligado de quaisquer grupos definidos e somente considerando o que é comum a todos. Enquanto isso, um presidente, como sabemos de nossa própria experiência nacional, pertence a um partido, provém de uma região, tem óbvias e inequívocas ligações de classe etc. Embora todos os presidentes militares modernos anunciem ser os “presidentes de todos os brasileiros” (afirmação que não ousaram os civis, convém lembrar), todos sabemos que, mesmo os militares, identificados com uma corporação nacional permanente, não conseguiram realizar esse ideal, que um rei, automaticamente, alcança. É que o rei, conforme a eloquente fórmula do “meteco romântico”, como o chamava Charles Maurras, está além dos grupos e ocupa um lugar à parte na organização - não proveio de uma classe, mas já nasce no topo das hierarquias. Assenta praça ao nascer, mas já nasce marechal. A fórmula geralmente criticada de Luís XIV é correta. O rei é o Estado, pois nele as hierarquias se unem e nele o que faz com que todos os cidadãos se sintam como cidadãos, o que é comum a todos, está presente. Não é uma pessoa particular; é uma pessoa pública cujas atividades todas se realizam em função do bem comum. A rigor, o rei não tem existência fora do que é coletivo, seus atos todos se transformam em atos públicos, o que conduziu ao exagero da vida de Versalhes, quando não havia existência particular e intimidade para o rei, que executava todos os atos de sua vida em público. O rei se identifica ao Estado, ao bem comum, à coisa pública.

E nele se unem, além do campo dos choques e das lutas, as diversas hierarquias, fazendo com que percam o seu caráter particularista. É o comandante supremo, não como um presidente que é um comandante eleito, variável e “paisano”, ocasionalmente comandante: é um comandante supremo, permanente, também militar e tendo fardas próprias. É o primeiro magistrado, efetivamente um

magistrado, juiz supremo, efetivo como todos os juizes. É o chefe do Poder Executivo, e portanto cabeça da administração pública, como os funcionários vivendo para o serviço público - o "primeiro dos funcionários públicos", como disse de si mesmo um monarca moderno. É quase sempre é o chefe real da política exterior, sendo, como é, um verdadeiro diplomata de carreira por sua origem, bem relacionado e bem informado, conhecedor como ninguém do segredo das chancelarias.

O rei é o poder neutro, no qual todas as hierarquias se unem. E enquanto nas poliarquias o Estado possui três cabeças separadas, três poderes que se dizem harmônicos, mas são independentes, e se não entram em choque é porque se estabelece uma harmonia, não por ocultos e misteriosos caminhos ou singulares acasos, como a de Leibniz, mas por tortuosos e nefandos caminhos da corrupção, do suborno ou mais honestamente, e também pouco ortodoxamente, pelo fato de serem todos os ocupantes dos diversos postos membros do mesmo partido, a disciplina partidária resolvendo os problemas. Na monarquia, as três forças do Estado se unem numa cabeça única, que participa de todos os poderes, mas é distinta de todos, e principalmente está acima, é sobranceira, é soberana a todos. Preside teoricamente ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário e pode moderar as decisões de todos. Mas não pode, em nenhum caso, ter iniciativa própria e agir partidariamente, como parte ou facção deles. Age sempre que algum deles, por força das paixões da hora e dos interesses seccionais, adota uma posição que comprometa ao bem comum: o rei, falando em nome das razões nacionais, exerce seu Poder Moderador e corrigirá os excessos.

Quanto à continuidade, ela conduz a duas vantagens básicas: evita a dispersão de esforços e cria o governo responsável.

Seja qual for o sistema de governo, há alternativas de grupos e homens no poder. O regime constitucional moderno, a monarquia parlamentar, estabelecendo o governo de partidos e os alternando ao sabor das eleições, nada faz senão sistematizar uma prática que sempre existiu. Como já dizia o sábio Sousa de Macedo, conselheiro del-rei D. João IV, e, segundo Afonso Pena Júnior, o autor de *A arte de furto*, “o governo compete aos ministros”. Sempre existiram ministros e sempre os reis costumavam mudá-los, à procura de melhores e mais capazes. Ou para atender a intriguinhas, que lembram as nossas futricas modernas. A coisa é tão velha como o próprio Estado: quando o faraó convida José para as altas funções de provedor-mor, que vemos senão a entrega do poder a um primeiro-ministro de tendências socialistas, para fazer a planificação do abastecimento em virtude da crise que se avizinha ameaçadora? *A Journée des dupes*, de Richelieu, foi exatamente a renovação de confiança do rei no primeiro-ministro e a despedida dos que o quiseram derrubar, num voto de desconfiança das câmaras. Sempre existiram grupos em lutas, chefiados por grandes líderes, que procuram captar a confiança dos reis. O sistema parlamentarista moderno limita-se apenas a dar forma racional ao que era antes empírico. Principalmente se a Constituição reconhece, como a nossa, de 24 de março, o direito de decisão entregue ao soberano. O imperador do Brasil, graças ao sábio princípio do Poder Moderador, era o fiel da balança nas lutas partidárias: como nas antigas Cortes Gerais, o povo mandava seus representantes até o trono. O imperador, porém, escolhia, no grupo majoritário, sem muita exclusividade, quem governaria o país. E nunca um país da América teve governos tão bons e durante tanto tempo. Mesmo nas monarquias em que o costume dispensa o soberano da escolha deliberada, como na Inglaterra, país em que automaticamente o líder da maioria é o primeiro-ministro, havendo, por assim dizer, a eleição direta do

*premier*, mesmo aí, pela força intrínseca do sistema, a superioridade é manifesta sobre a república. Laski, quase marxista e pouco entusiasta da monarquia, confessa num de seus livros que os primeiros-ministros ingleses, nos últimos oitenta anos, eram, em média, muito superiores em todos os sentidos aos presidentes dos Estados Unidos, na mesma época.

Ora, se normalmente, em qualquer regime político, há alternativas e mudanças dos ministros, dos agentes da autoridade, fato necessário, pois a permanência e a imobilidade dos secretários de Estado, dos governadores de província, dos diretores de serviços, terminaria, evidentemente, numa paralisação total dos serviços, esta mobilidade dos agentes subalternos deve ser corrigida pela permanência do centro da autoridade. Tomemos um exemplo nosso: o período chamado colonial. Durante três séculos, iam e vinham os governadores. Alguns, como Gomes Freire de Andrada, ficaram, por assim dizer, a vida inteira - mas, o Bobadela era um estadista de méritos invulgares. A regra era a permanência curta. E muitas razões, todas evidentiíssimas, militavam em favor da transitoriedade dos governadores e capitães-gerais. Lembraria uma, apenas: seria justo obrigar aqueles excelentes fidalgos a um degredo perpétuo para o Brasil, eles que não haviam cometido nenhuma das faltas que a dura ordenação do livro quinto comina com o degredo para a América? Ora, apesar de todas estas idas e vindas de governadores, alguns notáveis estadistas, outros energúmenos da pior qualidade, uns verdadeiros heróis civilizadores, outros violentos e despóticos, alguns modelos de austeridade, outros cúpidos insaciáveis, apesar de todas estas mudanças de homens e qualidades, uma linha de governo permanecia - a linha fixada pela dinastia. E notemos bem: essa diversidade de qualidades e defeitos nem sempre era obra do acaso, como acontece nas

eleições, de que espécie sejam: muitas vezes era imposta pelas necessidades. Assim, para implantar a ordem nas turbulentas Minas Gerais, depois do conflito chamado Guerra dos Emboabas, havia necessidade de um homem de guerra severo e duro como foi o conde de Açumar. Numa fase construtiva viria Bobadela, estadista.

Mas, a linha continuada, de D. João II a D. João VI, sempre a mesma. Em resumo, hoje como na Idade Média, os reis precisam de ministros e agentes que se renovam periodicamente, de acordo com as alternativas do que podemos chamar “opinião pública”, isto é, a opinião das pessoas influentes na sociedade: hoje políticos de prestígio, proprietários de jornais e grandes figuras da indústria; na Idade Média, grandes nomes da nobreza e do clero, oficiais da Coroa etc. Estas mudanças são necessárias e óbvias. De modo que, para contrabalançar a variação e as mudanças nos ministros, impõe-se que o rei permaneça.

A segunda vantagem é a da responsabilidade. Por definição, o chefe supremo é irresponsável, no sentido de que não pode ser responsabilizado, não está sujeito a sanções. Não se julga o rei. Somente no caso de rebeldia é que o rei pode ser julgado. Aí, porém, temos a destruição de toda ordem jurídica da sociedade. Agora, esta irresponsabilidade do poder supremo não é exclusiva da monarquia - ocorre em todos os regimes. Assim, o que modernamente se denomina república (palavra que para Cícero e Vieira significa “coisa pública” e, não, um gênero de governo), o que convinha fosse denominado, mais rigorosamente, de “poliarquia”, o poder supremo é absoluto, irresponsável e de direito divino, no sentido de que somente a Deus presta contas de seus atos. No Brasil moderno, para dar um exemplo, temos três poderes supremos: o do presidente da república, o do Congresso e o do Supremo Tribunal, todos os três irresponsáveis,

absolutos (em sua esfera) e só prestam contas a Deus de seus atos. São três reis absolutos ao mesmo tempo...

Fiquemos no poder mais importante dos três, o único a exercer certo domínio sobre os demais, o único que não pode receber qualquer influência dos demais. Um presidente pode cometer todos os crimes que quiser: findo o seu período, irá para casa, digerir em paz as riquezas da iniquidade. Isto se não for reeleito, pois sabemos que isto de votos funciona em termos de popularidade e, em se tratando de livros ou de políticos, a popularidade nunca foi critério de qualidade. O preenchimento de cargos que exigem competência, segundo o critério de popularidade maior, representa uma destas singulares idiotices que não se compreende como se ache quem tal adote. E alguns falam em democracia e liberdade, quando, conforme sabem todos, a democracia somente consegue funcionar nas monarquias constitucionais.

A monarquia, porém, cria a responsabilidade do poder supremo. Em primeiro lugar, só há um poder supremo - o do rei - os outros, basta uma leitura da nossa Constituição de 1824 acerca do Poder Moderador para se ver isto - estão sujeitos à suprema inspeção imperial. Em segundo, pelo fato de que o rei é responsável perante sua própria família. Um mau rei está destruindo a herança de seus filhos: um mau presidente está garantindo a dos seus. Como já dizia Tomás Antônio Gonzaga em seu *Tratado de direito natural*, o monarca eletivo divide o império com os eleitores; o soberano hereditário unifica o reino para transmitir íntegro o patrimônio dinástico.

Creio, aliás, que bastaria isto: na monarquia o rei tem interesse pessoal e egoístico em fazer o bem comum, nas repúblicas, precisa da virtude, o que já sabia Montesquieu. Ora, achar homens que conhecem o seu interesse é fácil; todos agem assim. Descobrir aquele que sacrifica o bem

próprio ao bem alheio, que seja capaz de empobrecer sua família, para enriquecer o povo, que considere o poder (esta suprema tentação, a que o demônio apresentou por último ao próprio Cristo) como ofício a serviço do próximo, é algo de raro. Para que a república seja bem governada, importa que exista um justo, o herói, o santo, o sábio, por excelência, tudo num só homem. E precisa que, na luta contra os ambiciosos, ele adquira o poder: sem mentir, sem traficar, sem usar meios ilícitos. Para que uma república seja bem governada, carecemos de um Moisés e que ele saiba fazer esse milagre, mais difícil do que fazer o maná chover no deserto: ganhar honestamente uma eleição.

Para que o reino seja bem governado, basta que o rei seja suficientemente sensato e razoável para saber onde está seu interesse. Basta que consiga isto que todos sabem fazer: cuidar de si, defender o patrimônio de seus filhos.

Há mais porém, e aí estamos no plano do absoluto: a procura do princípio supremo de unidade, que conduz à perfeição.

Desde Hegel a filosofia política tem considerado o problema da encarnação da ideia universal no Estado: há homens que exercem o poder, mas são homens singulares, com seus interesses pessoais, com seus problemas particulares, suas modestas necessidades pessoais. Como poderão eles encarnar uma ideia e, principalmente, uma ideia universal? Como fazer com que homens, presos às naturais limitações da existência humana, consigam ver uma ideia universal, consigam pensar em termos absolutos e, não, contingentes e relativos à sua situação?

O próprio Hegel deu-nos a resposta, considerando a realeza como a expressão adequada da encarnação da ideia universal no Estado. A dinastia autêntica, a dinastia que, de certo modo, nasceu com o Estado, foi causa da unidade nacional, ou que, por outro modo qualquer, haja conseguido

identificar-se com o Estado, ela, realmente, pensa em termos universais. Efetivamente, uma família cujo destino, cuja fortuna (no sentido exato do termo), cujos interesses se identificam com os do Estado, será apta a fazer dos fins do Estado os seus fins próprios e não ver nada além dos objetivos universais do Estado. Sem ir muito longe, quando vemos a primeira dinastia portuguesa levando avante, metodicamente, a consolidação do reino na faixa atlântica da península, quando vemos a segunda, desde o Infante, prosseguir no desdobramento da epopeia dos descobrimentos marítimos, quando vemos a política brasileira da casa de Bragança, de D. João IV a D. Isabel, sentimos que uma dinastia pode, efetivamente, identificar a sua vida e o seu destino com a nacionalidade e seus objetivos. Para a dinastia, como todos os exemplos nos mostram, os objetivos nacionais permanentes são verdadeiros objetivos próprios e específicos, fins imediatos de uma família. O cidadão particular no governo, com exceção de casos geniais e muito raros, de um Richelieu, de um Bismarck, de um Churchill, de um Lênin, pode ser um bom ministro (e nos exemplos citados quase todos foram efetivamente ministros), isto é, um agente de um poder mais alto, um homem capaz de resolver os problemas concretos, hábil, inteligente, competente. Mas, na prática, somente irá considerar alguns aspectos da ideia universal, entremeando os objetivos nacionais permanentes com alguns objetivos nacionais atuais, que são os de seu grupo ou classe. Dizia Souza de Macedo que o governo compete aos ministros, ao rei cabendo escolher os bons. Esta observação do teórico da restauração é válida, hoje, tantos séculos depois: o governo compete aos ministros, o soberano os escolhe, os nomeia de acordo com os objetivos em causa. Se o problema é uma guerra, o rei indicará um bom general; se a paz, um diplomata. Os liberais tentaram atribuir ao eleitorado a decisão. Mas esqueceram-se de que o eleitorado é uma abstração, de que há eleitores de classe

e origens diferentes e de que a propaganda, o espírito de partido e outros interesses seccionais, além das paixões da hora, interferem na vida eleitoral, criando situações que impedem uma decisão verdadeiramente nacional, a não ser em casos excepcionais. É muito raro um eleitorado decidir em termos realmente nacionais: normalmente ele decidirá em função de circunstâncias do momento. Certamente, na escolha dos ministros cumpre verificar o que está desejando o povo, então. Mas, não de modo absoluto: apenas para considerar os desejos dos governos, as suas reivindicações, que podem contrariar as exigências reais da política, mas não convém serem desprezadas. A prudência régia de que nos fala santo Tomás de Aquino consiste, principalmente, em saber conciliar o duradouro e o passageiro, os objetivos nacionais permanentes e os objetivos particulares atuais, dosar o bem comum e os bens particulares, saber sentir, nas aspirações populares, o que pode e o que deve ser atendido, e atenuar as exigências imperiosas das razões nacionais com os reclamos dos sentimentos dos particulares. Semelhante resultado somente pode ser atendido por intermédio de uma pessoa física, colocada no centro das decisões, pessoalmente interessada no bom êxito da política e tendo meios de assumir, a coberto da responsabilidade ministerial, todas as opções permissíveis...

Fora das grandes raças reais, somente duas instituições conseguiram realizar com êxito a encarnação da ideia universal, uma delas, aliás, diretamente inspirada em Hegel: a igreja católica e o Partido Comunista.

Na igreja, o celibato, a formação fechada e igualitária (num seminário, num noviciado, não há distinções), a seleção, unicamente em função de qualidades pessoais (a igreja foi a primeira instituição a selecionar indivíduos para os postos, de acordo com aptidões de direção, de elaboração teórica, ou de pura santidade), tudo, afinal, conduziu a

organizar um corpo de pessoas que não possuem objetivos pessoais diferentes dos objetivos gerais, situação que atingiu seu clímax na Companhia de Jesus: um jesuíta, por assim dizer, não existe fora da companhia. Com isso a igreja, em termos puramente sociológicos, consegue fazer, em qualquer país, que seus membros encarnem a ideia central e universal do reino de Deus a realizar. Por isso, a partir de uma seleção a mais democrática possível - de cada um por suas capacidades e a cada um por sua função e todos tendo a mesma formação - chegou-se a uma aristocracia perfeita, de pessoas que não vivem senão em função dos objetivos finais e últimos da instituição. Veja-se o que se dá com a eleição dos papas: um corpo eleitoral reduzido, de homens da mesma formação, com objetivos idênticos, todos os eleitores sendo candidatos, todos conhecidos, todos, aliás, colegas e perfeitamente identificados. O resultado é o caráter elevado da eleição e a segurança das decisões.

Para o Partido Comunista, Lênin imaginou algo como a Companhia de Jesus: uma equipe de militantes sem vida própria, sem vontade própria, sem objetivos próprios. É, aliás, impressionante a semelhança física entre o fundador da União Soviética e santo Inácio de Loyola. Certamente um militante comunista não se dedica à sua causa como o jesuíta à igreja e o partido é apenas um partido e seus membros costumam desanimar ao fim de algum tempo. Mas conseguiu Lênin algo de notável, um partido político, cujos militantes vivem para a sua organização, para a sua luta e que se consideram expressão da história, consciência do povo e da classe. Como o sacerdote sabe que nele se realiza o reino de Deus e que atrás de sua ação estão as palavras de Cristo, assim o militante comunista sabe que, atrás de si, fala a história. Ambos se consideram invencíveis e herdeiros seguros do futuro...

Por isto, ambos conseguem, efetivamente, viver a encarnação da ideia universal, num caso de Deus feito homem, cabeça do corpo místico, que é a igreja, no outro, a história encarnada no partido, consciência do proletariado e vanguarda do povo.

Fora isso, é muito difícil conseguirmos que um grupo qualquer, obviamente um partido político, possa encarnar de modo perfeito a ideia universal em sua ação. Normalmente, o partido consegue ver alguns aspectos da vontade geral, consegue defender alguns pontos de vista particulares dela; nunca, porém, toda ela. E seus militantes, na maioria dos casos, defendem objetivos parciais (afinal, é um “partido”) e temas restritos. A mediocridade da política liberal, que produziu tantas críticas no período que precedeu imediatamente à Primeira Guerra Mundial, críticas em grande parte válidas, mas que, não complementadas por um esforço de revisão da conceituação e da temática, terminaram ajudando aos inimigos da liberdade, tem sua origem exatamente na impossibilidade de realizarem partidos políticos comuns, mesmo capazes e idôneos, a ideia universal. Se compreendermos que os partidos e políticos comuns exercem uma função apenas ministerial, com vistas ao bem comum, que são agentes subalternos da política, então veremos que sua mediocridade não é passível de crítica, é, apenas, a modéstia corrente de todos os dias. É o trivial da política, modesto, sem grandeza, porém necessário. A república, querendo entregar toda a ação política à vida partidária, consegue, de fato, criar uma situação absurda, como seja, fazer do partido a expressão da totalidade e erigir a mediocridade como fim último. A importância da solução trazida pela monarquia parlamentar reside no fato de que, encarnando o rei a ideia universal e os partidos e políticos os objetivos diários, o primeiro-ministro surge como elo entre os objetivos nacionais permanentes e os

objetivos nacionais atuais, entre as razões nacionais, os interesses seccionais e as paixões da hora.

Sir James Frazer atribui origens mágicas à realeza - os mágicos se tornaram reis e cita infinitos exemplos. Em crítica rápida, Gurvitch aponta a religião, os ritos da sagração régia, tão bem estudados por Garcia Pelayo, como a razão de ser do fato visto pelo eminente antropólogo. Um fato é verdadeiro - depois que, na democracia dos anciãos, que surge do fim da vida tribal, ao se constituir a primeira sociedade aparece o rei, início da civilização, este terá caráter mágico e religioso. A descrição do ilustre sir James é correta: a explicação exige elementos mais complexos. O rei é fator de unidade e transcendência, é um poder além do poder da comunidade, esta representada pelos velhos da tribo. Como pode um homem, mesmo capaz ao infinito, tornar-se algo além dos chefes naturais, os patriarcas? A única maneira de conseguir-se isto é torná-lo manifestação da divindade - sacerdote e rei, como nas belas páginas de Frazer (certamente teria a figura poética de Melquisedeque diante de seu espírito), rei-pajé, como deve ter acontecido; rei-deus, como no Egito e no Japão: rei sagrado pelo pontífice ou o profeta como na Bíblia e nos Estados cristãos. Temos, apenas, o que se pode considerar um problema técnico: como transmite a divindade a sua graça, de modo a fazer do chefe supremo o vigário de Deus?

Na visão cristã, o bispo, como sumo sacerdote, como pontífice, por meio do óleo do santo crisma, faz do rei uma pessoa sagrada, um quase bispo. Renan falava no oitavo sacramento da coroação: não o era, mas não há o sacramento da sagração dos bispos, também. Ora, o chefe do Estado é a cabeça da ordem leiga, o líder do laicado - e isto vale para qualquer sociedade política em que o povo seja cristão. Num povo não cristão, o chefe de Estado é a cabeça da ordem puramente profana, mas o rei cristão era o chefe do laicado, portanto de uma ordem profana cristã,

dentro da igreja. O rei fala aos bispos e ao papa como o chefe do povo de Deus - está sujeito, espiritualmente, ao pontífice, como cristão e cabeça do povo de Deus e membro da igreja, mas os bispos como particulares, como cidadãos, como leigos que são em certas horas, estão sujeitos ao rei: quando o bispo fala e age fora de seu *munus* é um súdito.

A igreja ensina claramente a origem divina do poder e continua a repetir a mesma verdade nos mais recentes documentos. A monarquia, fazendo do poder supremo um cargo transmitido hereditariamente (e não produto de vontades particulares) e considerando a sagração o ponto de partida inicial do governo, torna público o caráter sagrado do poder e faz do rei um vigário de Deus, "bispo do exterior", chefe da ordem civil e do povo de Deus, com autoridade fundada em Deus, expressa e diretamente.

#### **4. A questão administrativa**

As empresas particulares, preocupadas com a eficiência e tendo de agir num mercado competitivo, aperfeiçoaram grandemente os métodos de administração, também adotados em organizações oficiais. Nos setores não econômicos os exemplos clássicos de boa administração habitualmente apresentados são a igreja católica e as forças armadas. É indiscutível a presença de algo comum: tanto a igreja, como o Exército, como as empresas são organizações autoritárias. Em nenhum caso o impulso vem de baixo para cima, mas se vemos na igreja e no Exército a unidade de comando, a distinção de linhas especializadas e as decisões tomadas na linha de frente e na cena da ação - as empresas marcham para isso, na medida do possível.

Ora, o Estado, como tal, enfrenta ainda dificuldades terríveis, quer seja totalitário, quer democrático. Os totalitários pelo fato de não haver a segurança nascida da

legitimidade e a burocracia sendo um instrumento mais de controle do poder sobre os cidadãos do que de ação administrativa; nas democracias, pelo fato de partirem as decisões de baixo para cima, e, assim, criarem-se tensões negativas e dispersão de esforços. E vamos reconhecer claramente por ser regra geral: a incompetência dos dirigentes e executores escolhidos pelos critérios puramente eleitorais.

A associação entre as exigências de um Estado tecnicamente administrado e a democracia conduzirá, como vimos, à colocação do problema das formas de governo e o interesse pela solução monárquica, que tem conseguido resolver o problema, na maioria dos casos e, quando algumas repúblicas o resolvem, nós podemos dizer que são repúblicas que imitam as realezas. Há um paradoxo extraordinário na vida política brasileira: se formos analisar os regimes que temos tido à luz dos princípios das técnicas modernas da administração, o único a merecer aprovação dos *experts* seria o império.

A liberdade dos cidadãos, quer civil quer política, deve ser salvaguardada e isso exige, obviamente, uma Constituição que reconheça a limitação dos poderes do Estado, um corpo legislativo eleito, e os direitos formalmente estabelecidos. Tudo isso pode existir teoricamente (a própria Constituição de Stalin o reconhecia) sem existir de fato. Mas, isso não deve conduzir ao controle da máquina estatal pelos partidos, que conduz aos males que temos apontado. A solução: o rei suprapartidário, garantia da neutralidade da administração, da efetividade dos direitos e da limitação do Estado, pois ele, não se identificando com os diferentes ministérios, manterá a separação entre o governo, partidário, como exige a democracia e o Estado, comum a todos, como, também, impõe a Justiça, outra face da democracia.

Se a monarquia garante a democracia, termina garantindo a eficiência, como vimos, pois, de fato, estabelece a unidade de comando e planejamento (rei e conselho de ministros) e a descentralização por linhas (ministérios) e execução a cargo dos agentes secundários. O rei, como não tem interesses eleitorais a sustentar, nem é um ditador que se sente ameaçado por todos os lados, pode descentralizar, como já lembrava Maurras, que muito acertadamente reconheceu que as repúblicas jamais conseguem descentralizar verdadeiramente. O ministro exerce, nas monarquias, uma dupla função: é um conselheiro da Coroa e, portanto, um coautor das decisões, que nunca são individuais; é o chefe de um departamento do Estado e, portanto, um executor especializado das decisões tomadas.

O poder eletivo exerce-se no parlamento, que é partidário e político; mas o primeiro-ministro, com apoio no rei e na bancada majoritária, une o Legislativo e o Executivo e estabelece um governo verdadeiramente coletivo, mas chefiado por um único homem. O resultado é, de fato, a eficiência. Não nos esqueçamos de algo importantíssimo: o chefe de governo, aí, é realmente escolhido. Devemos, para concluir, lembrar que sem uma administração eficiente, estável e tecnicamente elaborada, nada se poderá fazer no mundo de hoje. Daí concluirmos que a Revolução de 1964 pode apresentar um saldo positivo em três setores básicos, que a justificarão ao fim: a reforma administrativa graças ao Decreto-Lei nº 200/1966; o Banco Nacional da Habitação, que está enfrentando em níveis técnicos excelentes um dos três problemas sociais básicos, e o Instituto Nacional de Previdência Social, de que trataremos em tópico especial, por motivos compreensíveis.

## **5. O INPS: uma revolução**

Muitos negam ao movimento de abril de 1964 o título de revolução, palavra, que, modernamente, se reveste de grande e quiçá prestígio - é título de nobreza de ações políticas. Uns grifam a palavra, outros ainda falam em contrarrevolução. Afasto esta última denominação - para o primeiro teórico do tema em tempos modernos, Joseph de Maistre, contrarrevolução “não é uma revolução ao contrário, mas o contrário de uma revolução”, a continuidade da normalidade. O governo Attlee foi uma contrarrevolução, por exemplo.

Tivemos, no máximo, uma revolução ao contrário. Mas para aqueles que acham que somente revoluções socialistas são dignas do nome, o caso é lembrar que, no fundo, o governo Castelo Branco terminou bem mais avançado do que se pensa.

A socialdemocracia escandinava realizou a mais importante transformação social do século XX, graças ao Imposto de Renda (IR), a uma boa política habitacional e, principalmente, a um sistema de previdência e assistência bem eficaz. Daí chegarem a dizer que na Suécia não há socialismo, mas “securitismo”. Ora, em todos estes pontos, bases notáveis foram lançadas no período Castelo Branco.

Fiquemos na previdência social. Compreendo os interesses políticos que se apressaram em desfigurar a imagem do nascente INPS no seio do povo - um entusiasmo popular pela grande reforma seria, de saída, uma derrota a toda a sorte de grupos hostis. E talvez fosse justificado o entusiasmo.

Tínhamos um sistema corporativista de previdência social - soluções específicas para cada categoria ou grupo de categorias. Meus velhos amigos patrianovistas de trinta anos atrás talvez me considerem um traidor à causa corporativista, por haver, já em 1954, preconizado um sistema, cujos princípios gerais foram adotados. O INPS

significa o reconhecimento de que todas as pessoas possuem direitos iguais à seguridade social. A rigor, a solução adotada é socialista, no melhor sentido do termo, embora eu prefira usar do vocabulário de Paulo VI, de Le Bret, de Fernando Bastos de Ávila e dizer que é solidarista. Deixamos de lado as corporações, as comunidades de profissão, para considerar as comunidades de vizinhança: todas as pessoas que moram no mesmo lugar receberão tratamento igual. Pode ser uma zona da cidade; pode ser um município, ou uma região. Se numa região há poucos recursos médicos, a assistência será mais fraca: para todos. Se noutra há muito bons, haverá boa assistência: para todos. Se numa cidade há agência, nela serão tomadas as decisões: para todos. Se não há, ninguém será atendido preferencialmente. Antes da fundação do INPS, aconteciam casos vertiginosos de vizinhos da mesma cidade em que uns tinham agência própria, outros iam a uma cidade, outros a outra etc. Três irmãos exercendo profissões diferentes poderiam ter de recorrer a três lugares diferentes - havia, por vezes, autênticas danças de quadrilha - uns da cidade A iam à cidade B, e outros da cidade B iam à cidade A. Hoje tudo se resolve no mesmo lugar.

Depois, aplicamos, desde já, os princípios da reforma administrativa: unidade de especialização e descentralização. Por vezes, vejo críticas à centralização do INPS e um jovem achou que havia contradição, quando, falando aos industriais, disse que havia unidade e descentralização. Não me espanta o engano: especialista em história das ideias políticas no Brasil, sei bem que sempre se confundiu centralização e unificação, descentralização e pluralidade de centros autônomos. O equívoco federalista, que tantos males tem trazido ao país, vem disto.

Exemplo de unidade de planejamento e especialização: todas as atividades de benefícios em Minas Gerais estão sob minha direção, competindo-me fixar a orientação, dentro das normas da autoridade anterior, e planificar os serviços. Mas a execução cabe a órgãos descentralizados, local e especificamente. Assim, nenhum benefício de pessoa residente fora dos limites de Belo Horizonte é decidido nesta capital. Nenhum processo, mesmo de Contagem, de Sabará, de Nova Lima, vem a mim, senão em grau de recurso. E já estou sugerindo que, brevemente, se instale uma agência completa para Venda Nova, Pampulha, Matadouro etc., como se aquilo fosse outra cidade. Creio que, dentro de um lustro, esta agência já deve estar instalada.

Dentro de Belo Horizonte, há postos de concessão, especializados: se o caso é de auxílio-doença, o guichê é um, se auxílio-natalidade, é outro, se aposentadoria, outro. Os funcionários que se encarregam da concessão de benefícios somente cuidam de uma linha de benefícios. E cada chefe de posto sabe como decidir - e decide. O serviço de concessão é, a rigor, mais um controle próximo do que o centro de decisões. No IAPC, os processos da zona da sede (que abrangia uma área que hoje tem mais de dez agências do INPS) eram todos decididos no mesmo órgão. O pagamento de benefícios, que exige uma assídua presença do aposentado ou do pensionista, é descentralizado em bairros: temos oito postos de pagamento na capital.

Quer dizer: há unidade de comando dentro de linhas especializadas - cada um somente cuida de um gênero de assuntos - e perfeita descentralização. Esta situação atinge a assistência médica; há unidade de comando e planejamento; há uma coordenação de assistência médica, responsável por todo o estado, fixando uma linha única. Com isto, todos os da mesma cidade vão receber assistência igual. Mas há descentralização de execução: os

agentes no interior possuem mais poder de decisão que um delegado de muitas autarquias no regime antigo. Daí o número de pessoas que, hoje, possuem assistência médica no interior e não a possuíam antes, já subiu a cifras fantásticas. Lembro que, na área comerciária, o aumento de municípios com assistência médica foi de 4.000%! Agora pergunto: esta coisa funcionando não será uma revolução?

Pela minha experiência no IAPC, pelos resultados já obtidos por minha coordenação, sou otimista. Lembro que, ao assumir a delegacia do IAPC, um processo de auxílio-doença, de pensão por morte e de aposentadoria, levava, no mínimo, três meses para ser decidido. Isto vinha desde o início do instituto. Entre fevereiro e agosto, reduzimos a demora a uma semana. Sei, portanto, do que falo.

## **6. Que fazer?**

Uma colocação objetiva e realista do problema político brasileiro na segunda metade do século XX, sem consideração pelas teorias vigentes e oficialmente adotadas, quase todas vindas da primeira metade do século XIX, quando não da centúria anterior (a divisão dos poderes a Montesquieu que as constituições adotam, por exemplo) e assim relativas a uma realidade social totalmente desaparecida, pressupõe os seguintes itens:

- a) A efetivação dos objetivos políticos, hoje, tornou-se rigorosamente técnica e os temas que as diferentes linhas de ação administrativa consideram ultrapassam a média de conhecimentos das pessoas - se ainda podemos falar em vontade do povo, no que se refere a certos fins, os meios são escolhidos pelos técnicos, ou então será completo o malogro - tornou-se curiosamente atual a fórmula de D. Pedro I: "tudo para o povo, nada pelo povo", isto é, não se governa hoje

segundo regras ditadas pelo homem médio, seja o cidadão comum, seja o deputado, que não é um especialista, também.

b) Simultaneamente, surgiu outra questão: o cidadão médio tornou-se mais informado acerca dos fins do governo, embora sem competência para decidir sobre os meios, enquanto o sufrágio universal e a complexidade da estratificação social moderna criaram uma separação nítida entre o corpo eleitoral e o parlamento que oficialmente o representa, mas que, na prática, nada tem de comum com ele - vontade popular, a decisão dos deputados e o verdadeiro interesse do povo, segundo o parecer dos técnicos, são três variáveis completamente independentes umas das outras. Dessas duas premissas se deduz que o chamado Executivo, que, de fato, comanda a legislação, deve ser, acima de tudo, eficiente.

c) O processo eleitoral tornou-se inadequado, sujeito a contrafações, não servindo absolutamente para a escolha de governantes e exigindo uma reforma radical para a escolha de representantes que de fato representem algo - não nos esqueçamos de que o sistema americano funciona bem devido às leis que presidiram à formação do povo americano, desde os primeiros colonos, ao nível econômico da população, às tradições dominantes, algumas vindas da Inglaterra, e à educação adotada - não é artigo de exportação. Aliás, regimes não são artigos de exportação, como o projeto para uma fábrica de automóveis.

d) A reforma social, com o fim da exportação do homem pelo homem, se atinge com uma boa legislação de trabalho, previdência social, assistência médica e habitacional, sindicalismo atuante e Imposto de Renda. Podemos abolir, como há inúmeros exemplos, o que

havia de nocivo no capitalismo ou no feudalismo: os outros meios, como o capitalismo de Estado soviético, falharam na prática.

e) A grande empresa, por motivos de eficiência, organização e técnica, tornou-se um ideal não somente pelo fato de produzir melhor e a menor custo, como também por possibilitar ao trabalhador melhores empregos, melhores condições de acesso e remuneração e, também, como posso afirmar de conhecimento direto do assunto, cumprimento com exatidão de exigências da legislação de trabalho e previdência.

f) A solução do problema agrário (no qual as fórmulas socialistas falham sempre) estará, como indica a história do Brasil, na grande empresa bem organizada, não no minifúndio, que é economicamente negativo e causa de estagnação; o proprietário rural precisa de condições de trabalho adequadas e legislação protetora, como o das cidades; isso somente em fazendas modernas, organizadas como indústrias.

g) A integração entre as regiões e a conquista do Grande-Oeste, que não se pode fazer continuando com a federação à americana.

São esses os temas e os nossos grandes objetivos nacionais permanentes - eles podem e devem ser atingidos em clima de liberdade e dentro de quadros democráticos. Não há mister a ditadura; mas não podemos pensar que tais projetos e o projeto maior de construir o grande Império tropical do século XXI, que é o nosso destino manifesto, serão alcançados com uma estrutura político-administrativa sem base racional, sociológica e, ademais, obsoleta. Não podemos construir uma grande nação para o século XX com preconceitos do século XIX.

## **Parte II**

# **O princípio revolucionário em ação**

# CAPÍTULO I

## CONCEITO DE REVOLUÇÃO

É muito fácil definir o que seja uma revolução, muito embora não se tenha exatamente uma ideia bem clara do que seja verdadeiramente uma *revolução*. Em geral, ou consideramos revoluções todos os movimentos subversivos, ou, apenas, reservamos o nome que, em nosso tempo, goza de especial prestígio, a certos tipos de movimentos, vamos dizer, aos que nos agradam.

Afinal, todos conhecem a observação lúcida daquele fidalgo francês ao rei, no dia 14 de julho, ao dizer que aquilo era uma “revolução”, não um “motim”. E, no Brasil, o país em que a historiografia oficial costuma endeusar as revoluções e considera heróis todos os que se levantam contra os poderes estabelecidos, manifesta-se clara antipatia em face de certas revoluções, por vezes sérias, mais profundas, revelando sentimentos mais nobres do que muitas, bem-amadas. Entre as revoluções “mal-amadas” da historiografia oficial citem-se a Inconfidência baiana, a famosa Conspiração dos Alfaiates, à qual as autoridades deram importância maior que os historiadores, a Revolta dos Almirantes e a Guerra do Sul que se lhe seguiu; a Revolta de João Cândido; a Guerra de Canudos. É bem possível afirmar que esta maneira de considerar as coisas é fruto, unicamente, de razões subjetivas, simpatias, interesses de grupos e outros motivos que não podemos considerar verdadeiramente científicos.

Certamente os marxistas possuem uma teoria própria da revolução. Para eles, somente merecem as honras do nome aqueles movimentos que, no presente ou no passado, acusem obediência aos princípios gerais do marxismo. Quer dizer: “revoluções” são os movimentos e transformações

que, de um modo ou de outro, refletem a concepção dialética da história. Os outros seriam, naturalmente, contrarrevoluções. Estamos, assim, diante de um conceito por demais estreito de revolução, ao contrário do conceito, geralmente admitido, de que “qualquer coisa” é revolução. Por vezes nos achamos diante de um interessante paradoxo: muito embora o materialismo dialético seja considerado a lei geral da história, importa que a vontade (livre...) dos líderes force a situação. Lênin tinha melhor consciência do problema do que Marx - ele sabia que a vontade humana livre é a causa eficiente do acontecer histórico e que as leis do materialismo dialético estão sujeitas a certas refrações e, afinal, são relativamente contingentes. Por certo que Lênin nunca afirmou muito claramente a contingência do acontecer histórico e do materialismo dialético. É bem verdade que o reconheceu explicitamente ao afirmar, num trecho famoso, que o operário não se tornaria marxista espontaneamente, mas *tradeunista*. E a sua vida, a sua ação, o reconhecimento do primado do *que se deve fazer* sobre o que vai acontecer por si, eis a prova de que sabia que a vontade livre dos homens excepcionais marca a história. A revolução adquire na obra e, principalmente, na vida de Lênin um inquietante tom catastrófico e angustiosamente contingente. A revolução é o “que se deve fazer”, não “o que vai necessariamente acontecer”.

Feita a revolução, a teoria marxista vem docilmente confirmar que a história falou pela voz dos profetas, como, antes, na propaganda, já se dizia que a revolução era o futuro certo e, pois, lutar por ela significava estar na “linha da história”... Os profetas marxistas sofrem, convém recordar, como todos os profetas, de certas decepções. Como se sabe, os profetas conhecem, em geral, duas espécies de decepções. Uma, a mais corrente, na linha da triste Cassandra, de homérica lembrança: não serem

ouvidos e, afinal, virem as desgraças a cair sobre o povo. Excepcionalmente, sofrem da decepção de Jonas, a mais rara de todas: serem escutados e as profecias não se confirmarem, ficando, assim, em situação mais do que equívoca. Devido a esta variedade de reações do público à voz dos profetas, os marxistas são obrigados, muitas vezes, a difíceis ginásticas intelectuais.

Uma paradoxal teoria das revoluções é a de Chesterton. Segundo o autor de *Manalive*, toda revolução é uma volta ao ponto de partida. A etimologia da palavra e, curiosamente, o seu emprego em astronomia confirma o que diz o gordo Gilbert Keith Chesterton. E não será toda revolução uma tentativa de volta ao que se tem como a normalidade?

Se encararmos com objetividade científica o fenômeno, verificaremos que devem ser considerados revolucionários aqueles movimentos que provocam uma ruptura na sequência dos fatos históricos e estabelecem uma nova situação, que não decorreria necessariamente da primeira, mas que dela proveio em virtude de um ato de violência. Certamente uma deposição de presidente em países americanos não quer dizer necessariamente uma revolução. Mas, se tomarmos a situação em conjunto, podemos dizer que a substituição de um ditador por outro (geralmente os presidentes na América hispânica são ditadores, não somente pelo tipo de governo que exercem, como, e, principalmente, pelo fato de não se haver firmado qualquer espécie de legitimidade constitucional nesses países) não é uma revolução, tomada isoladamente, mas um episódio numa situação revolucionária, o que, na prática, vem a dar na mesma.

Dentro de nosso conceito de revolução se aninham duas condições:

- a) a ruptura do processo histórico anterior;

b) o emprego maior ou menor da violência.

Não vamos destacar a segunda, conhecida, embora, por vezes rara. Todos sabemos que as revoluções costumam conhecer casos de guerra civil, combates de rua, massacres, prisões, exílios, perdas de direitos, condenações diversas etc. Todos conhecem cenas históricas famosas e alguns nomes ficariam tristemente célebres pelos horrores cometidos. Mesmo no Brasil, cujas revoluções são geralmente suaves, sempre alguns fatos de violência já se registraram. Por vezes a violência é puramente psicológica e o século XX sabe, muito bem, como empregá-la.

O importante é o caráter de ruptura no processo histórico. Este caráter nem sempre é devidamente considerado, ainda mais que geralmente se admite a existência de revoluções na “linha da história”, principalmente, e assim os marxistas consideram as próprias. Em tal caso, todavia, enfrentamos, por vezes, o mesmo paradoxo assinalado acima: feita a revolução, ela confirmará a teoria. Quer dizer, a “inevitabilidade” da revolução passou a ser justificada pelo “fato” de haverem homens conseguido a vitória, necessariamente contingente. Aliás, os marxistas não são os únicos a sofrer de semelhante moléstia. Não é comum dizer-se que era “inevitável” a proclamação da República no Brasil, após a morte de D. Pedro II? Na Inglaterra, pela mesma época, dizia-se a mesma coisa e a morte da rainha Vitória nada produziu. Na medida em que podemos prever reações populares, tanto se poderia predizer a consolidação da Monarquia como a queda do Império, em decorrência do falecimento do soberano e dos efeitos do lutuoso acontecimento na opinião pública.

O historiador lida com fatos – e estes, uma vez ocorridos, tornam-se, por assim dizer, inevitáveis. Um filósofo, muito provavelmente, tomaria uma atitude menos afirmativa. Ele sabe que os fatos, uma vez ocorridos, são definitivos, mas

que, a partir de uma situação determinada, muitos caminhos se abrem aos homens. Os fatos históricos, em sua bruta materialidade, são contingentes, absolutamente contingentes. Podemos afirmar que, normalmente, os fatos singulares poderiam ter, ou não, ocorrido daquela ou de outra forma. As navegações marítimas da virada do século XV para o XVI eram inevitáveis, como fato geral. Provavelmente os portugueses, eles e não outros, descobririam o caminho das Índias. As circunstâncias eram estas. Mas, se os portugueses houvessem ficado quietos – embora fosse pouco provável isto, mas possível –, alguém faria a viagem de Vasco da Gama. Poderia ter sido um espanhol, um francês, no século seguinte. Mas, que o “grão Vasco” a tenha feito, eis um fato absolutamente contingente. Um pouco mais de sorte e de coragem nos homens, e talvez Bartolomeu Dias fosse o vencedor de Adamastor... Se Colombo houvesse naufragado, coisa tão fácil naqueles tempos, ou não houvesse conseguido levar avante sua viagem, poderia ter começado em Porto Seguro a história da América...

As revoluções são livres e contingentes, como acontecimentos históricos singulares que são, e marcam uma alteração no curso geral da história. Ao contrário, portanto, da afirmação geralmente admitida de que as revoluções estão na “linha da história”, podemos dizer que, na verdade, elas fogem à linha da história. Conservam, convém lembrar, e volveremos a isto, certa obediência à linha da história. Mas, o fato revolucionário, em si mesmo, brita a linha da história. Essa, a grande verdade, a verdade fundamental que mesmo autores ortodoxamente marxistas costumam reconhecer quando, em certas situações, costumam dizer que certos fatos são revolucionários, isto é, que criam situações absolutamente novas e, afinal, inesperadas, ou que não podiam ser tidas como inevitáveis, situações que modificam a continuidade com o tradicional.

Se a revolução quebra a tradição, ela foge à linha da história, que se funda, como bem disse Augusto Comte, no governo dos vivos pelos mortos, isto é, na tradição, na continuidade.

Estas transformações de caráter catastrófico em história, que habitualmente denominamos “revoluções”, a dizer, as rupturas bruscas, violentas e terrivelmente destruidoras, colocam-nos geralmente em face de um dos mais estranhos paradoxos, para não dizer mistérios, da história. Em linguagem certamente chocante poderia ser definido como “o mistério da fecundidade do mal em história”. Ou dos equívocos da liberdade humana ao querer dirigir os acontecimentos.

Toda situação histórica, como diz muito bem Toynbee, representa um peculiar desafio da realidade à vontade humana. Esta, então, reage e constrói, por assim dizer, um conjunto de instituições que lhe servem de carapaça protetora e de “mediador plástico” entre o homem e a situação em que se encontra. Essa carapaça protetora, com o tempo, e por uma lei natural, se torna em algo sólido e resistente que estabelece um conjunto rígido de hábitos, existenciais e mentais, que terminam, literalmente, aprisionando o homem à sua situação, de tal modo que se vê, logo, impedido de ver os valores colocados fora do raio de ação e de seu horizonte histórico. O homem torna-se, afinal, prisioneiro de suas próprias obras e não compreende o que está além de sua situação; ele não verifica o aparecimento de novos problemas e de um novo desafio. O resultado é que novos homens, armados de novas ideias, destroem aquela carapaça protetora, que tão útil fora, e, depois de muita destruição, limpam o terreno para a nova situação. O fato é que o homem, como a ostra, cria uma concha que lhe serve de abrigo e proteção; mas acaba prisioneiro dela. E como nenhuma solução concreta para problemas efetivos surgidos numa situação histórica

definida é válida universalmente e, sim, adequada para aquela situação, fato que ocorre mesmo quando a solução é inspirada por princípios de verdade objetiva de validade universal, uma solução termina transformando-se em beco sem saída histórico, exigindo, afinal, a revolução como a única maneira de safar-se da entaladela. É claro que isto não é uma necessidade inerente a todo acontecer histórico, nem uma fatalidade universal. Em muitas ocasiões, as classes dirigentes podem ser dotadas de sentido histórico e compreensão das necessidades de momento e, assim, adotarem posições destinadas a evitar que a situação histórica se transforme em crosta rígida em torno dos homens, immobilizando-os e paralisando-lhes os movimentos. Ou, em outras ocasiões, uma solução, por efeito do fenômeno observado, acaba resultando em consequências imprevisíveis, exatamente ao contrário do que se supunha, antes.

A análise de um mesmo fenômeno, em dois países de história paralela, nos elucidará muito bem.

Quem comparasse a história da Inglaterra com a da França no século XVII teria, provavelmente, como verdade inabalável, que na França se verificava a consolidação da Monarquia e que, na Inglaterra, o parlamento se reforçava, contra o rei. Enquanto Luís XIV abaixava a nobreza, relegava aos porões da história os estados gerais, submetia a própria igreja, cerceava o mais que podia a independência dos tribunais (parlamentos) e, largando a velha capital, construía para si o mundo feérico de Versalhes, verdadeiro templo da religião monárquica, na Inglaterra a Coroa se enfraquecia a olhos vistos, com reis e dinastias se sucedendo depois da morte de Carlos I, ficando perfeitamente bem claro que era possível matar o rei, substituí-lo por outro e, se fosse o caso, mudar de dinastia, mas nunca deixar de reunir o parlamento. Era esse o único

dado permanente e insubstituível na Inglaterra. Os reis passam; o parlamento fica.

Até hoje, os livros nos dizem que na França se fortalecia a Monarquia; na Inglaterra construía-se a soberania do parlamento. Ora, acontece que a França é, hoje, uma República, e a Inglaterra, Monarquia. A razão é que Richelieu e Luís XIV, para reforçarem o poder régio em face das turbulências da nobreza e o espírito de rebeldia dos corpos privilegiados (principalmente dos órgãos de justiça) terminaram criando uma estrutura rígida e complicada, fazendo o rei prisioneiro da máquina montada pelos grandes artífices do sistema. Um homem poderosamente bem-dotado de qualidades para o governo, como Luís XIV, ainda conseguiu fazer aquilo funcionar. Luís XV viveu em permanente conflito com os parlamentos e, apesar de seu apoio, o ilustre Maupeou não conseguiu levar a cabo suas reformas. E Luís XVI limitou-se, apenas, a morrer debaixo dos escombros do regime. Quer dizer: para garantir a Monarquia contra forças hostis e dissolventes, criou-se uma armadura de tal modo rígida e pesada que os reis terminaram prisioneiros de sua estrutura estorvante e ronqueira. Quando a situação histórica se modificou, quando novas forças sociais, novas ideias, novas aspirações se apresentaram, a Monarquia não pôde adaptar-se; e o ser que não consegue se adaptar por muito rígido, é destruído pelos acontecimentos.

Já na Inglaterra, a Monarquia, cedendo sempre, terminou transformando-se, adaptando-se à nova situação, sobrevivendo, em suma. Tivemos, afinal, uma aplicação da fábula do carvalho e do caniço: uma relativa fraqueza, garantindo a flexibilidade e a plasticidade, permite a adaptação. Curiosamente, a França veria no presente século uma repetição do fenômeno, com o seu exagerado parlamentarismo, o que, igualmente, veio dar em

revolução, pois terminou sendo um governo estéril da mesma forma.

No caso inglês, permanecendo o rei, embora fraco, diante do parlamento, nasceu daí uma situação de equilíbrio, permitindo um regime plástico e adaptável a quaisquer situações. Não sendo um governo só do rei, nem só do parlamento, impediu-se a formação da crosta rígida e imobilizante.

Outro efeito muito importante do fenômeno é caracterizado pela verdadeira cegueira intelectual que provoca. Presos os homens dentro de estruturas rígidas (políticas, sociais, econômicas etc.), terminam quase fatalmente conduzidos a não verem outra maneira de colocar os problemas senão dentro dos quadros costumeiros. A história está cheia de exemplos de verdadeira obnubilação dos espíritos por forças da limitação dos horizontes produzidos por uma situação histórica por demais rígida e extremada. Basta recordar, a título de amostra, as confusões ocorridas no século passado, no que diz respeito às relações entre a igreja e o Estado. O horizonte histórico era de tal maneira estreito e como os homens somente tivessem experiência de soluções como a de regalismo e a da “constituição civil do clero”, isto sem falar no que ocorria nos países protestantes, só se admitiam duas maneiras de pensar: o sistema de religião de Estado dentro do qual não havia lugar para dissidências, tornando-se a religião, por assim dizer, obrigatória e o sistema de laicismo absoluto, no qual a religião seria posta fora da lei até morrer. Os sistemas tão comuns hoje, de colaboração livre ou de liberdade com respeito, eram impensáveis. Para a maioria das pessoas, senão para a totalidade, quando se falava em “separação entre a igreja e o Estado”, entendia-se um regime de quase perseguição; quando se falava em “união”, era a oficialização da igreja. Num campo marginal: eram expressões rigorosamente idênticas - “todo poder vem de

Deus” e “direito divino dos reis” ou “todo poder emana do povo” e “ateísmo”. Isto não obstante os incontáveis autores (toda a escola de Suárez, por exemplo) que haviam ensinado que o poder vem de Deus pelo povo e a existência de governos hereditários sem qualquer base teológica.

Um dos aspectos mais importantes desta cegueira reside no fato de que os motivos que levaram uma geração a encaminhar sua política numa direção terminam sendo, fatalmente, superados pelos fatos e pela consequência da política então executada; Luís XIV, para volver ao exemplo do absolutismo, tendo muito sofrido no início do seu reinado, em consequência das turbulências da nobreza, passou o resto da vida a implantar a ordem e a unidade lutando contra os privilégios dos grandes. Ora, a partir de certa altura, os resultados foram promissores: a nobreza abatida, a França unificada e pacificada, o princípio da ordem vitorioso e, como consequência, a classe média próspera e protegida pelo rei. Seria o caso de, então, mudar o rumo da política (e Fénelon tinha mais razão do que pensam os historiadores franceses, preocupados, sempre, em defender o rei que elevou a França ao ápice de seu prestígio). Mas Luís XIV não podia pensar em mudar, pois vivia sonhando com... a Fronda.

Situação idêntica temos, modernamente, no campo social: é sabido que muitas pessoas das classes abastadas consideram uma revelação surpreendente a descoberta das desigualdades sociais. São pessoas que nem desconfiam, por vezes, que há certas formas aterradoras de miséria.

Ora, a presença destes tipos de enrijecimento de estruturas sociais leva naturalmente à catástrofe, uma vez que, impossível a reforma ou a adaptação, as forças novas são obrigadas a destruir o que existe, para construir estruturas adaptadas à nova situação. Pode-se, portanto, aplicar o velho brocardo acerca da utilidade das heresias, já que

provocam as reações de adaptação de organismos sociais, muitas vezes em excesso anquilosados pelas ortodoxias. E as catástrofes são evitadas quando há o reconhecimento, por vezes doloroso, da presença de forças contrárias, frente a frente, ofendendo o gosto natural de todos os homens de somente aceitarem a presença dos que concordam com seus pontos de vista.

Muitas vezes acontece que uma solução justa e que tenha alcançado seus resultados venha a transformar-se em “carapaça protetora”, impedindo que se vejam os problemas nascidos desta solução; por isto impõe-se o uso da violência para destruir instituições em si mesmas benéficas, mas que se tornaram estorvos e empecilhos.

Do ponto de vista prático, podemos tirar disto um princípio: estaremos impedindo as revoluções se deixarmos de apurar todas as consequências de uma ideia, mesmo justa. Lembremo-nos do fato de que muita heresia nasceu da necessidade de combater outra heresia. E que a heterodoxia pode nascer de uma... ortodoxia ao quadrado.

Essa a razão da ruptura.

A ruptura dá-nos um dos muitos casos de situações-limites, isto é, que marcam distintamente “ontem” e “hoje”, de modo a criar dois momentos heterogêneos na sucessão do tempo. Chama-se situação de ruptura aquela que corta brusca e radicalmente o suceder histórico, como um dique que atravessa o curso das águas de um rio. Não devemos, aliás, confundir a situação de ruptura típica com a de nascimento que, embora uma forma de ruptura, surge mais, para voltar à comparação fluvial, como a situação de um rio nascendo da confluência de dois, tal o Paraná que surge da junção entre o Rio Grande e o Paranaíba.

A ruptura interrompe o curso da história, cria uma série nova de situações, estabelece condições parcial ou

totalmente diversas, podendo, ou não, dar origem a uma fase nova ou a um tipo novo de história. A ruptura estabelece, afinal, uma solução de continuidade, mais ou menos violenta, conforme a sua importância e a sua força.

Por isso há rupturas parciais e totais. A Revolução Francesa foi, à primeira vista, uma ruptura total. Com o tempo se viu que era uma ruptura violenta, mas parcial: a França continuou e há valores do Antigo Regime que sobreviveram. Mesmo a Revolução Russa, apesar de violentíssima, tende a permitir um restabelecimento de valores antigos. É que, quando a ruptura é parcial, certos elementos da antiga situação, como germes e sementes após uma queimada, continuam e aos poucos vão restaurando condições e modos de pensar da antiga situação. Toda revolução termina, mais cedo ou mais tarde, numa restauração parcial. Nunca haverá uma restauração total - esta é impossível - pois a ruptura marcou os homens e as condições antigas não se restabelecerão completamente, mesmo com espírito novo. Muita coisa, porém, volverá, esta é a verdade.

O trágico de toda restauração consciente reside no fato de que importa saber o que se deve esquecer e o que se deve aprender. Os homens da antiga situação, como os émigrés franceses, de nada se esquecem, nem nada querem aprender; os da nova de nada se lembram e aprenderam tudo. São, aliás, raras as rupturas totais. O fim de uma civilização, como a dos egípcios, eis o exemplo. Ou o caso do Império Romano, cuja extinção foi uma ruptura total, mas que os homens não quiseram ver durante mil anos. Talvez tivessem razão. Ora, mesmo nesta violenta ruptura que foi a destruição do mundo antigo, verificou-se o caso da restauração - a recuperação do direito romano e toda a agitação "clássica" do Renascimento.

Volvendo às metáforas fluviais, não seria a ruptura, em lugar de um dique, um “sumidouro”, como acontece com os rios de nosso sertão?

Toda revolução é, ou pretende ser, uma inovação. Ninguém deporá um governo ou promoverá uma série de motins simplesmente para continuar tudo como dantes no quartel de Abrantes, conforme a fórmula clássica. Para tal, não era mister tanta celeuma. Aliás, uma queixa universal se ouve: “Para que a revolução se nada se alterou?”; ou, então: “Não foi esta a República de meus sonhos”. E para o francês: “*Comme la république était belle sous l’empire...*”, fórmula que significa a queixa de que a República, posta em realidade e não em sonhos de revolucionários contra Napoleão III, não seria, afinal, tão bela assim... Sendo uma inovação, fugirá à ordem dos fatos anteriores. Poderá terminar sendo uma espécie de restauração e, como sabemos, as revoluções nunca são completamente revolucionárias.

Desde os dias de Joseph de Maistre, os filósofos procuram interpretar os fenômenos revolucionários, formulando teorias a respeito, com observações felizes e generalizações apressadas, e, naturalmente, soluções de mero *parti pris*. Um fato, todavia, parece mais ou menos estabelecido: toda revolução termina num relativo retorno a certas posições antigas, uma certa volta do antigo. Se parece exagerado dizer-se que toda revolução termina numa restauração, podemos dizer que, realmente, acaba numa reinstauração.

Precisamos, antes, fazer umas distinções óbvias. Valho-me para elas, ou para algumas delas, das lúcidas análises de Jacques Maritain em *O homem e o Estado*. Trata-se da distinção entre nação e corpo político. A nação é a comunidade histórica em que vivemos, produto de muitos fatores subjetivos, sentimentais e inconscientes; o corpo

político é o conjunto de instituições políticas e jurídicas conscientes e deliberadamente estabelecidas pelo legislador. Ora, sendo a nação uma realidade viva e humana, sofrendo a influência de toda sorte de forças que atuam na história, não está em repouso e muda-se com o tempo, embora conservando sua realidade substancial, como uma árvore que cresce, como um ser humano. O corpo político, sendo uma realidade fixada em fórmulas legais, termina tornando-se inadequado às novas condições nacionais. Daí a necessidade de reajustes periódicos, de mudanças constitucionais a cada geração, mudanças que podem ser reformas se a estrutura geral do corpo político se conserva, apenas, com retoques aqui e ali (como reformamos uma casa - mudamos uma parede de lugar, abrimos uma porta onde havia uma janela, substituímos a louça sanitária, mudamos as cores...). Ou revolução: se demolimos tudo, para começar de novo. Como quem põe a casa abaixo e faz outra diferente no lugar.

A tragédia do reinado de D. Pedro II nasceu exatamente desse fenômeno: as necessidades políticas do Brasil na época da maioridade eram perfeitamente definidas; os conselheiros e ministros do imperador a partir de certa época eram homens nascidos por ocasião da maioridade - esperavam do Império outra resposta, diferente da que os homens do Regresso haviam dado. E poderia D. Pedro II, normalmente, mudar a sua maneira de encarar a política?

E, por vezes, como então, sobrevém uma revolução. Esta, porém, não se abate sobre um espaço vazio. Se é possível fundar-se uma *urbe* num espaço vazio, como Brasília, construindo-se a cidade consoante a fantasia do arquiteto ou do político, não se pode construir uma *civitas*, como uma aglomeração de casas, mas a partir de um dado preexistente. Quer dizer - o revolucionário mais radical não poderia levar o seu radicalismo a ponto de massacrar toda a população do país e começar um novo regime, novinho

em folha, como a citada Brasília. Por estas e outras é que Descartes desaconselhava aplicassem seus princípios à política, considerando loucura quem fizesse com a política o que fizera com a filosofia. Os comentaristas geralmente atribuem isto a uma medida de precaução - certamente o rei de França poderia temer uma aplicação da dúvida metódica às suas maneiras de governar, para querer recomeçar a história. Em parte, foi o que se fez, no século seguinte... Creio, todavia, que Descartes (homem prudente na prática) sabia o que dizia: isto é, o edifício da filosofia é um conjunto de conceitos e pode ser desfeito e refeito - mas uma nação vem dos séculos e não pode ser montada e desmontada mais adiante. Foi, também, o que aconteceu na França - e, como sempre se disse, os revolucionários, em muitos pontos, nada mais fizeram senão completar a obra dos reis... Com de Gaulle, com Napoleão, com os jacobinos, com Luís XIV - a França, afinal, é a França. Algo há que subsiste sempre.

E com isto chegamos ao nosso ponto.

Toda revolução consiste na destruição de todas as estruturas jurídicas do corpo político e sua substituição por outro ordenamento.

No princípio há certa preocupação de ignorar o passado, fazendo *tabula rasa* de tudo o que havia antes. Mas acontece que, aos poucos, a natureza nacional subsistente começa a exigir que seja reconhecida e temos um lento, mas seguro, processo de adaptação das novas estruturas à velha substância. Por vezes esta restauração se faz consciente e deliberadamente - é o caso de Napoleão, por exemplo. Em outros casos, como na URSS, há uma luta consciente entre as classes dirigentes políticas e a força do passado. Mas, apesar disto, sentimos todos que há uma "russificação" do comunismo, uma identificação progressiva entre os objetivos conscientes da União

Soviética e do Partido Comunista e as aspirações da velha alma russa. Durante a guerra, aliás, o governo apelou conscientemente para todos os mitos russos.

Esta reinstauração pode tomar duas formas (na prática temos quase uma mistura das duas formas, o que torna difícil discernir o fenômeno). A primeira delas é a restauração propriamente dita, como a dos Bourbons, em França, a dos Stuarts, na Inglaterra. Volta-se ao antigo. Aí temos o restabelecimento do corpo político em suas estruturas anteriores - é uma restauração de forma. Mas, como afinal aconteceu muita coisa de lá para cá, e a nação não é mais a mesma (fato muito visível e discutido no caso francês), a antiga forma procura servir a matéria nova - os resultados da revolução, no que se refere à substância da nação, sobrevivem - é uma restauração puramente exterior. No outro caso, as estruturas visíveis do corpo político se conservam, mas a substância nacional antiga se recompõe, com ligeiros retoques. É, uma restauração de substância, mas não de forma. Tivemos disto no Brasil depois de Campos Sales - a estrutura do "coronelismo", da "política dos governadores", restabeleceu o unitarismo imperial e o prestígio dos senhores de terras, abalado com a Lei Áurea, com a Lei Saraiva e outros fatores de transformação. E quando o príncipe D. Luís de Orléans e Bragança propõe sua reinstauração, inteligentemente delineada - um novo Império aceitando todas as transformações ocorridas no corpo político e na substância nacional - não sentiu (nem ele, nem ninguém em seu tempo, já que se tratava de algo invisível aos olhos dos contemporâneos) que o Império, como organização social, como matéria da política, não como forma dela, fora restabelecido uns dez anos antes e seu movimento somente poderia ter êxito se surgisse como uma proposta de revolução, isto na hipótese de existirem grupos com potencial revolucionário (o que não ocorria) e que aceitassem a Monarquia como instrumento

revolucionário, o que, obviamente, seria pouco provável. Curiosamente, D. Luís apresentava-se com ares revolucionários em face do conservadorismo da época, ao lembrar as reformas sociais das monarquias europeias.

Uma restauração (ou, pelo menos, uma reinstalação...) é possível, e, mesmo, necessária. Se for de forma, ela deverá considerar a nova matéria da substância nacional; se for de fundo, ela conservará a nova forma adotada pela revolução. Em resumo: para ficar na forma simples da República: a restauração da Monarquia exige a renovação da sociedade e a aceitação de todas as transformações sociais da República; a conservação da República exige a restauração das condições sociais da Monarquia. É o velho dilema que envenenou a vida da França no século passado - os Bourbons podem volver, mas sem a nobreza; a nobreza pode voltar, mas sem os Bourbons.

O drama, portanto, das revoluções é que, para consolidar suas conquistas, devemos restabelecer a forma ou o fundo do Antigo Regime. Se pretendemos guardar a substância da revolução, convém apelarmos para as formas antigas; se queremos apenas a forma, volvermos à substância antiga.

No caso atual, a ação revolucionária não visava a destruir a ordem vigente, mas encaminhar a vida política e institucional para o rumo da ordem - pode ser considerada autêntica em si mesma, pois reconduziu o país a seus rumos naturais, mas não foi um processo destruidor, mas reconstrutor. Paradoxal como toda a história do Brasil, a revolução de 1964 não destruiu a ordem jurídica vigente, mas deu início ao restabelecimento desta ordem, abalada em seus mais profundos alicerces.

Quando todos, marxistas ou não, comentam certo fato como sendo "revolucionário", nós sabemos que, na verdade, estão querendo traduzir a ideia de uma transformação

radicalmente inovadora, um “amanhã” diferente do “ontem”.

Realmente, se considerarmos um fato revolucionário qualquer, verificaremos que, como totalidade, seria imprevisível. Fiquemos na Revolução Francesa: não é evidente que o guilhotinamento de Luís XVI fosse a decorrência lógica da convocação dos estados gerais. Estes provavelmente conduziriam a uma reforma do edifício da velha monarquia capetina, a uma espécie de monarquia constitucional, ao fim de muitas instituições sociais do feudalismo etc. Uma situação como que se verificaria no reinado de Luís XVIII, eis o que a maioria das pessoas tinha em mira. Podemos dizer que, no dia em que se instaurou a magna assembleia em Versalhes, havia muita gente pensando na continuidade da vida como sempre existira, alguns acreditando numa transformação na mesma linha que terminaria no sistema da carta de Luís XVIII. Provavelmente ninguém, em França, sonharia com o que veio depois, ninguém o desejava, muito menos...

A lógica dos fatos, em França, era a continuidade da Monarquia, sua adaptação aos novos tempos.

E isto tem havido sempre - e uma prova está no fato da incompreensão e surpresa que provocam todas as revoluções. Desde os profundos estudos de Joseph de Maistre sobre a Revolução Francesa, os homens procuram interpretar as revoluções que sempre assumem ar de coisa misteriosa, difícil e incompreensível. Nós nunca precisamos provar o natural, o comum, o lógico. Ora, se tentamos demonstrar que as revoluções representam algo que precisa ser interpretado, é que as consideramos como algo de anormal e extraordinário. Os regimes estabelecidos são explicados em livros didáticos, destinados aos estudantes e estudiosos; as revoluções são objeto de alarmados livros destinados ao grande público. Nada melhor prova seu

caráter anormal do que isto. Nada melhor ilustra sua condição de quebra de continuidade que o fato de que carecem de ser explicadas, documentadas, justificadas. Afinal, são os cometas e os eclipses que provocam sustos, discussões, temores. Ora, ninguém se admira com as fases da lua, que cumprem com regularidade sua missão.

Geralmente se admite que as revoluções provam uma aceleração da história - podemos dizer da história que ficou sendo, por efeito do fato inesperado, novo e violento da revolução, mas não da história que haveria. As revoluções, esta a verdade, quebram a regularidade da sucessão histórica. São fatos violentos e anormais.

O emprego da revolução como processo de transformação ou política social, o uso da violência, o estabelecimento de uma situação de ruptura na vida nacional, nasce, geralmente, da oposição por parte dos grupos que detêm o poder social, político, econômico, ou cultural, a quaisquer modificações na vida nacional. Lipset admite que a Monarquia é mais permeável às reformas pelo fato de apresentar uma garantia de que as mudanças não irão muito longe, nem muito depressa, e, principalmente, por representar a sanção régia uma lei reformista, uma espécie de consagração do novo pelo antigo.

Mas, se os grupos dirigentes não concordam com as transformações e as mudanças, a força acumulada das reivindicações, acentuada pela carga emotiva oriunda da repressão, termina criando uma situação de tensões violentas, da qual não se sai senão pela ruptura violenta da ordem estabelecida. Como águas represadas, que destroem barreiras, as reivindicações se tornam violentas. A comparação hidráulica vem a calhar: uma canalização adequada poderá permitir que a força da água seja um fator domesticado de progresso - a turbina, o moinho; a água, represada, torna-se destruidora...

## ***Excursus sobre a ordem***

Cumprido, num estudo acerca das revoluções, isto é, da anormalidade política, estudar a ordem, isto é, a normalidade política. Há uma questão que a alma angustiada do homem do século XX gostaria de formular, se tivesse tempo de pensar a fundo nos problemas: haverá um direito natural político? Haverá uma ordem natural das sociedades políticas? Ou estamos, apenas, diante de uma confusão caótica de ambições desaçaimadas, vencendo os que possuem mais força?

A resposta dos juristas mais em evidência, vítimas, quase todos, do positivismo jurídico dominante, seria negativa. O direito é norma, uma regra abstrata, e não um conteúdo de princípios sólidos e universalmente válidos. Esta resposta, evidentemente, é suicida e todos sabemos que há um renascimento da ideia de direito natural, posta em evidência pela crise moderna. E, afinal, reconhecemos todos que pode haver crime sem leis escritas anteriores, como demonstram os julgamentos dos criminosos de guerra, feitos em nome de princípios morais e, não, de leis estatuídas por algum “poder competente”. Certamente os antigos reconheciam o direito natural e a lição dos homens do Congresso de Viena, sábios estadistas que deram ao mundo um século de paz, progresso e liberdade e como paga tiveram a maldição dos que viveram gozando os benefícios de quase outro “século de Augusto” e sabiam, perfeitamente, que havia uma ordem jurídica estável. Podemos criticá-los por quererem a sobrevivência do absolutismo e dos reis por direito divino. Mas, como demonstrou Ferrero, eles aceitavam um princípio de legitimidade rigorosamente estabelecido e universalmente válido - e com isto construíram a paz. Os homens que negaram seus princípios jogaram o mundo na guerra e no totalitarismo. Os velhos liberais ainda mereciam respeito - o indivíduo, para eles, era um valor absoluto e o Estado era

limitado. Melhor ainda: uma constituição devia ser um instrumento de preservação de liberdades. Podemos dizer que os velhos liberais ainda aceitavam certas fórmulas como válidas. Mas, depois...

Certamente não compete aos juristas como tais, que interpretam o direito, fixar as normas do direito natural das sociedades políticas. Isto cabe aos filósofos. E se considerarmos o ensinamento dos filósofos ao longo dos tempos, podemos estatuir alguns princípios que, objetivamente válidos, dão conteúdo e permanência às normas do direito natural político. Não queremos, nesta rápida nota complementar, fixar as bases de uma doutrina completa e cabal - pretendemos, apenas, dar exemplos de como poderíamos estabelecer as regras naturais do direito natural político. Seriam, apenas, alguns dos vários princípios que deveriam ser obedecidos:

- a) só o governo legítimo possui autoridade para impor sua vontade - é a conhecida distinção entre o rei e o tirano, entre a autoridade e a usurpação, bem estudada pelos clássicos e por Ferrero e Jouvenel em nosso tempo;
- b) o governo existe para o bem comum - está em todos os autores;
- c) os direitos individuais naturais limitam absolutamente o poder do Estado e os direitos civis e políticos, relativamente - é a doutrina liberal em sua melhor formulação e a que o nosso Pimenta Bueno deu forma quase perfeita.

Vamos ficar em alguns aspectos desta última noção, que as outras são evidentes.

Os direitos individuais naturais limitam absolutamente o poder do Estado - eles lhe são anteriores ontologicamente e não dependem do Estado. Eis o que diz Pimenta Bueno:

Os direitos individuais, que se podem também denominar naturais, primitivos, absolutos, primordiais ou pessoais do homem, são, como já indicamos, as faculdades, as prerrogativas e morais que a natureza conferiu ao homem como ser inteligente; são atributos essenciais de sua individualidade, são propriedades suas inerentes à sua personalidade, são partes integrantes da entidade humana.

Não são, pois, criaturas das leis positivas, sim criações de Deus, atributos do ser moral que ele formou, condições inalienáveis, imprescritíveis, por isso mesmo que sem elas o homem seria abatido e aviltado, deixaria de ser o que é.

O direito que o homem tem de defender sua existência física e moral, sua liberdade, seus direitos naturais; essa faculdade antecede a todas as leis positivas, provém da natureza e domina o homem porque é homem.

O primeiro dever da lei positiva é reconhecê-los, respeitá-los, garanti-los, por isso mesmo que o único fim legítimo da sociedade é defendê-los, assegurar o gozo deles, consagrá-los como faróis luminosos que devem estar bem expostos aos olhos e ao respeito de todos.<sup>34</sup>

## E completa João XXIII, em nosso tempo:

E, antes de mais nada, é necessário tratar da ordem que deve vigorar entre os homens.

Em uma convivência humana bem constituída e eficiente, é fundamental o princípio de que cada ser humano é pessoa; isto é, natureza dotada de inteligência e vontade livre. Por essa razão, possui em si mesmo direitos e deveres, que emanam direta e simultaneamente de sua própria natureza. Trata-se, por conseguinte, de direitos e deveres universais, invioláveis e inalienáveis.

E se contemplarmos a dignidade da pessoa humana à luz das verdades reveladas, não poderemos deixar de tê-la em estima incomparavelmente maior. Trata-se, com efeito, de pessoas remidas pelo sangue de Cristo, as quais com a graça se tornaram filhos e amigos de Deus, herdeiros da glória eterna.<sup>35</sup>

Como se vê, a palavra do pontífice da paz completa e amplia a lição do “jurista do imperador”.

Já os direitos civis e políticos limitam relativamente o poder do Estado, pois se referem a pontos definidos e concretos e, também, dependem de lei. Fiquemos em algo simples – a participação do povo na confecção das leis. Em primeiro lugar, refere-se, apenas, ao Poder Legislativo. Mas,

também, ao direito positivo, que fixa o sistema eleitoral e a capacidade dos órgãos representativos. Basta uma comparação: se hoje o corpo eleitoral do Brasil abrange categorias muito mais numerosas de cidadãos do que no Império, o corpo eleitoral, hoje, não participa da reforma constitucional, como acontecia no regime da Constituição de 1824, quando o voto dos cidadãos interferia, concedendo poderes especiais à Câmara que iria fazer a reforma, em termos precisos e claramente definidos.

Este direito natural das sociedades políticas inclui alguns princípios que podemos denominar, escolasticamente, direito natural *in genere* – como determina o artigo 179, *caput*, da Constituição do Império:

a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade.

Quer dizer: a liberdade, a segurança individual (noção bem mais completa do que, simplesmente, vida, mas todo o conjunto de condições) e a propriedade (que pode ser de bens móveis e imóveis, materiais e espirituais a propriedade do emprego, garantida hoje pela Consolidação das Leis do Trabalho), são direitos naturais genéricos. As leis fixarão os casos específicos. Fiquemos no caso da segurança. Eis o que diz Pimenta Bueno:

O direito de segurança é a garantia da liberdade e mais direitos naturais; é o primeiro sentimento do homem e mesmo o instinto dos animais, é a conservação, a defesa de si próprio, é a proteção da existência individual, o direito de viver e de não sofrer.

Consequentemente, no estado social é o direito que o homem tem de ser protegido pela lei e a sociedade em sua vida, liberdade, propriedade, saúde, reputação e mais bens seus. É, finalmente, o direito de não ser sujeito senão à ação da lei, de nada sofrer de arbitrário, de ilegítimo. É a proteção social que substitui a proteção, a força individual do homem, que ele faria prevalecer se não estivesse em sociedade, e que pela natureza das coisas ele conserva quando se acha em circunstâncias tais que não pode pedir ou receber o socorro social para defender-se.

Este direito, assim como o da liberdade, apresenta diferentes faces ou aplicações, segundo a variedade dos casos ou ocorrências, como veremos

nos parágrafos seguintes.<sup>36</sup>

Agora, vejamos a propriedade. Como se sabe, os autores antigos restringiam muito a conceituação de direito de propriedade. Mas, se formos mais longe, veremos que não é a garantia da posse mansa e pacífica dos bens atualmente possuídos, mas, também, e principalmente, o direito à propriedade do emprego, o direito a um mínimo de subsistência etc.

O clássico Pimenta Bueno assim explica o texto:

O direito de propriedade é a faculdade ampla e exclusiva que cada homem tem de usar, gozar e dispor livremente do que licitamente adquiriu, do que é seu, sem outros limites que não sejam os da moral ou direitos alheios; é o *jus utendi, et abutendi re sua*; é também o direito de defendê-la e reivindicá-la.

A natureza deu ao homem necessidades que decidem de sua vida e do seu bem-ser, e, para satisfazê-las, deu-lhe a propriedade moral de suas faculdades intelectuais e físicas, impôs-lhe a lei do trabalho e da previdência.

Pondo o homem em relação não só com os outros homens, mas também com as coisas que têm qualidades próprias para satisfazer essas necessidades e com as forças, seus agentes naturais, ela lhe disse: “Usai dos meios que vos dei, de vossa inteligência, atividade e recursos, o resultado será propriedade, riqueza vossa, porque será criação vossa, fruto de vosso trabalho, será produto da única propriedade originária ou primordial que imediata e diretamente vos dei; e seguirá a condição desta.

A propriedade real, assim como a intelectual ou moral, tem, pois, sua origem na natureza, e é sagrada, porque, como já dissemos, é o fruto dos esforços, fadigas e sacrifícios do homem, do suor do seu rosto; é o pão da sua família.

Com que força se expressam os livros santos falando da propriedade em relação ao pobre: *“Panis egentium vita est, qui defraudat illum homo sanguinis est... qui aufert in sudore panem, quasi qui occidit proximum suum... qui effundit sanguinem, et qui fraudem facit mercenario, fratres sunt... nom ne lacrimae pauperis ad maxxilam descendut?... a maxilla autem non ascendut usque ad coelum?”* (Eclesiastes).

O fruto do trabalho do homem pertence decididamente ao homem, e lhe deve ser garantido em toda a sua plenitude, ou a propriedade se componha de bens móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos.

O criador do valor, e só ele, com exclusão de outro qualquer indivíduo, é quem deve ter o direito amplo de usar, empregar, tirar proveito, gozar, dispor ou transmitir por troca, venda, dádiva ou por outro qualquer título, enfim, de consumi-lo como quiser, uma vez que não prejudique os direitos de outrem.

Todos os ataques feitos à propriedade, embora disfarçadamente, são contrários ao direito; a falta de proteção contra o furto ou dano, os embargos ou sequestros infundados, as arrecadações de heranças denominadas jacentes, quando o futuro proprietário notoriamente conhecido está presente, os regulamentos ou proibições administrativas contra empresas ou empregos do capital do cidadão, têm o caráter e efeitos de violações desse direito; porquanto a extensão dele compreende o livre gozo, emprego, transferência, disposição e consumo que agrada ao proprietário.

A plenitude da garantia da propriedade não só é justa, como reclamada pelas noções econômicas, e pela razão política dos povos livres; na colisão, antes o mal de alguma imprudência do proprietário do que a violação do seu livre domínio.

Sem ela não haverá desenvolvimento de sacrifícios ou forças industriais, e, portanto, muito menos incremento e expansão da riqueza e bem-fer social; qual o homem que semearia trigo sem ter certeza de que a colheita e livre disposição seria sua?

Pelo que toca à ordem política, a propriedade é uma das bases fundamentais da sociedade; esse princípio, fecundo em suas consequências, é quem modera os impostos, economiza as rendas públicas, não tolera senão o governo representativo e não prescinde da intervenção do povo na administração nacional.<sup>37</sup>

## E, modernamente, João XXIII põe a questão de modo definitivo:

No que diz respeito às atividades econômicas, é claro que, por exigência natural, cabe à pessoa não só a liberdade de iniciativa, senão também o direito ao trabalho.

Semelhantes direitos comportam certamente a exigência de poder a pessoa trabalhar em condições tais que não se lhe minem as forças físicas nem se lese sua integridade moral, como tampouco se comprometa o seu desenvolvimento do ser humano ainda em formação. Quanto às mulheres, seja-lhes facultado trabalhar em condições adequadas às suas necessidades e deveres de esposas e mães.

Da dignidade da pessoa humana deriva também o direito de exercer atividade econômica com senso de responsabilidade. Ademais, não podemos passar em silêncio o direito a remuneração do trabalho conforme

aos preceitos da Justiça; remuneração que, em proporção dos recursos disponíveis, permita ao trabalhador e à sua família um teor de vida condizente com a dignidade humana. A esse respeito Nosso Predecessor de feliz memória, Pio XII, afirma: ao dever pessoal de trabalhar, inerente à natureza, corresponde um direito igualmente natural, o de poder o homem exigir que das tarefas realizadas lhe provenham, para si e seus filhos, os bens indispensáveis à vida: tão categoricamente impõe a natureza a conservação do homem.

Da natureza humana origina-se o direito à propriedade privada, mesmo sobre os bens de produção. Como afirmamos em outra ocasião, esse direito constitui um meio apropriado para a afirmação da dignidade da pessoa humana e para o exercício da responsabilidade em todos os campos; e é fator de serena estabilidade para a família, como de paz e prosperidade social.<sup>38</sup>

Esta última transcrição nos dá o direito de propriedade *in specie*.

Como se vê, é possível o estabelecimento de uma doutrina do direito natural político com princípios dotados de conteúdo e substância, não puramente formal. Há uma verdadeira matéria para ele.

\* \* \*

Esta questão nos conduz a um tema muito importante e cujo interesse se torna verdadeiramente agudo em época de crise: o da “prudência regnativa”. Há uma prudência própria dos reis, diz santo Tomás. Esta prudência real, que o angélico estuda tão bem no artigo 1 da questão 50 da *Suma teológica*, é algo de muito sério. Certamente, santo Tomás partia de que a Monarquia é o melhor regime e o regime normal, o que ofende aos preconceitos dos seus comentadores modernos. Mas, se entendermos bem a coisa, “compete ao rei, a quem incumbe governar a cidade ou o reino, possuir uma prudência especial, que deve ser a mais perfeita de todas”. Mas, em que consiste esta prudência régia? Podemos dizer que, como diz na resposta à primeira objeção, “A execução da justiça ao serviço do

bem comum, conforme pertence à função real, precisa da direção da prudência”.

E conclui dizendo que a “ciência regal é mais espécie de prudência, que é diretora, do que de justiça, que é executora”.<sup>39</sup>

Há, pois, uma prudência especial, que é a ciência própria dos reis.

Podemos dizer que, na verdade, tudo se resume numa fórmula simples: cabe ao rei, por sua sabedoria especial, distinguir o bem comum da soma dos bens particulares, quer dos bens particulares dos cidadãos, quer dos bens particulares dos governantes, dos seus ministros, ou dos que são simplesmente cidadãos. Há, na política, uma parte que exige uma razão bem orientada, devendo saber distinguir bem as coisas, e que requer uma prudência toda especial; há momentos em que se impõe uma decisão em que nenhuma norma geral pode influir. Basta reconhecer a importância desta *prudência regale* em certas circunstâncias especiais, como as das decisões do Poder Moderador no caso de crise de gabinete. Não poderá haver uma regra geral fixa: mas a prudência, o sentido das coisas, uma verdadeira intuição do que convém, ou não, ao país, eis o que se exige, no caso.

Eis o que diz Pimenta Bueno:

O atributo da livre nomeação e demissão do ministério, no todo ou em parte, é de tal modo inerente à Coroa que não é possível compreender o exercício dela sem essa prerrogativa.

Demitir ou dissolver um ministério é mudar o pessoal do Poder Executivo, menos o chefe desse poder; e muitas vezes é mudar a marcha política e administrativa do governo em maior ou menor amplitude.

A dissolução de um ministério é, e deve ser, um ato que independa de dificuldades, desde que os próprios ministros a solicitem ou que o Poder Moderador a julgue conveniente. A composição, porém, de um ministério é muito difícil. É preciso descobrir pessoas não só dotadas das habilitações precisas, mas que tenham ideias análogas, as mesmas vistas sobre os

negócios públicos, os mesmos princípios; é preciso que essas ideias tenham apoio nas câmaras e no país. Sem essas e outras condições o ministério ver-se-á em breve sem adesões, sem força, sem poder dar conta de sua árdua missão. Em regra a Coroa designa o presidente do Conselho de Ministros, ou o compositor do ministério, e o encarregado sob sua inspeção de compô-lo.<sup>40</sup>

Os antigos, ao instituírem o regime imperial, pensaram nesta hipótese de haver uma autoridade neutra e imparcial, vivendo em função da prudência régia, sem estar interessada nas lutas e decisões particulares, e destinada a evitar as revoluções. Estas, na verdade, nascem de soluções sem saída legal sempre que é possível a mudança política, no momento conveniente, a revolução tem o seu perigo afastado. Este momento conveniente não pode ser prefixado — é ridícula a pretensão do presidencialismo de fixar um prazo inalterável para o bom e o mau governo e entregar ao corpo eleitoral, que se move pela paixão e pela propaganda e pelos interesses partidários, a decisão suprema. É entregar a um órgão coletivo e irresponsável uma decisão a respeito de conveniência e oportunidades, decisão que requer prudência e experiência, “saber de experiências feito” e não, o desencadear das paixões da multidão que todos os autores sabem ser o máximo de irresponsabilidade. Os teóricos do presidencialismo pressupõem povos de sábios que nunca existiram; nós conhecemos as multidões de todos os tempos, sempre iguais, em Roma e Atenas, em Jerusalém e em Paris, no Rio ou em Tóquio.

Há muito lugar para o corpo eleitoral na vida política de um país bem constituído. Mas deve haver quem use da prudência perfeita, para as distinções supremas, principalmente aquelas a que nos referimos. Pois há, em política, uma tarefa importantíssima, que nenhuma lei, nenhum tratado de moral ou de política, nada poderá fixar de antemão - o bem público por vezes deve sacrificar, por vezes deve ser sacrificado aos bens particulares. É a suma

sabedoria dos grandes reis, saber como agir em cada caso aqui, sacrificar o homem ao bem comum; ali, respeitar o bem particular. Pois, se os bens particulares estão subordinados ao bem comum, este é limitado por aquele. Em cada caso concreto, porém, a distinção cabe à prudência régia.

Em suma, somente podemos evitar o recurso à insurreição se a Constituição reconhece a uma pessoa concreta, neutra e imparcial, dotada de saber, interesse direto no bem comum, e vivência da vida política, as decisões últimas. Com o tempo pode acontecer que a máquina chegue a funcionar com tal exatidão que a prerrogativa real termine “adormecida”, como se diz na Inglaterra. Mas existe e é causa do bom funcionamento do regime.

\* \* \*

O reconhecimento de que há uma ordem natural das sociedades políticas, e a prática da prudência majestática como base de política, eis as condições supremas da exata ordenação política e o melhor meio de tornar dispensáveis as revoluções.

---

[34](#) *Direito público brasileiro*, n. 534.

[35](#) Encíclica *Pacem in Terris*, n. 9, 10.

[36](#) *Direito público brasileiro*, n. 564.

[37](#) *Direito público brasileiro*, n. 589.

[38](#) Encíclica *Pacem in terris*, n. 18-21.

[39](#) *Suma teológica*, questão 50, artigo 1 - A respeito Thomas Deman na tradução da *Revue des Jeunes*, aduz a seguinte nota explicativa (n. 159), questão 50, artigo 1: “si l’art ou la science du gouvernement royal a rang de prudence, la prudence devient d’autre part la vertue par excellence et pour ainsi dire la vertue professionnelle du roi. Le bon roi, avant toute chose sera le

roi prudent. La justice n'est encore qu'une manière pour le roi de satisfaire aux exigences de sa prudence royale. Un verset de Jérémie vient à point illustrer cette doctrine”.

[40](#) *Direito público brasileiro*, n. 277.

## **CAPÍTULO II**

### **CONCEITOS PARALELOS**

Há, nesta questão das revoluções, uma série de temas de debate e polêmica em virtude de confusões semânticas e equívocos de vários tipos.

No capítulo anterior tentamos definir “revolução” de maneira isenta e objetiva. Mas a descrição, por assim dizer, fenomenológica não esgota o tema - há, como se sabe, conceituações carregadas de valor e conteúdo ético. Se, em muitos outros casos, as palavras sofrem repercussões sérias dos juízos de valor, seria muito extraordinário que, no campo da política, as palavras fossem moralmente neutras. Quase todos os termos e, notadamente, os que se referem a acontecimentos carregados de sentido de dramaticidade épica, como acontece com o que estamos estudando, possuem significados evidentemente repletos de paixão e sentido de valores. Daí, portanto, haver um conceito “normal” de revolução - por oposição a um conceito “anormal”. Seria, então, revolução correta e limpa, moralmente válida, a que procurasse a justiça, a revolta justa dos cidadãos contra o tirano, um caso “civil”, doméstico, da velha ideia da “guerra justa”. Agora, a revolta dos cidadãos contra o governo legítimo seria, apenas, “sedição”. De acordo com esta maneira de pensar, muito corrente, somente seria uma verdadeira revolução a guerra justa dos cidadãos contra o tirano; do contrário, teríamos o crime de sedição. Santo Tomás e Suárez aprovariam a distinção, embora sem dar especial importância à questão do nome, para eles secundária, já que não conheciam a mística revolucionária e a moderna tendência a atribuir um significado especial a algo apocalíptico à ideia de revolução.

Deixando de parte este debate acerca da revolução, como guerra justa de cidadãos espoliados em seus direitos pelo tirano, e de sedição, a guerra injusta que maus cidadãos fazem ao rei legítimo, ferindo-o em seus direitos, vale dizer, no direito do povo ao bom governo, vamos considerar um tema muito interessante, criando um debate paralelo, geralmente conduzido de maneira repleta de equívoco e de confusão, o da distinção entre contrarrevolução e reação. Joséph de Maistre, como se sabe, definiu “contrarrevolução”, como “o contrário da revolução e, não, a revolução ao contrário”. Quer dizer, a verdadeira contrarrevolução não é, como geralmente se pensa, uma revolução ou sedição, para anular, pelas armas, uma revolução já feita. É um processo destinado a tornar inútil ou inócua a revolução. No mundo moderno, a verdadeira contrarrevolução (considerando-se como base de análise e termo de comparação a revolução comunista) é política de reformas sociais, do tipo, por exemplo, sueco ou britânico, que torne inútil ou sem sentido prático a revolução comunista. Um exemplo famoso é o chamado regime misto, de boa tradição aristotélica, e que teve na monarquia constitucional a solução justa, como demonstra o caso quase teoricamente perfeito da Constituição do Império do Brasil.

O problema, filosoficamente, é assim fixado por Journet:

Quand saint Thomas donerra sur ce sujet sa pensée définitive, il classera les régimes non pas suivant le nombre des gouvernants, mais suivant un critère plus pénétrant. Le bien commun de la cité est un bien complexe, fait de plusieurs éléments, dont l'un ou l'autre peut être procuré plus diligemment et marquer l'ensemble de la cité d'une empreinte originale. Il faudra donc classer les régimes suivant la compétence de chaque gouvernement à assurer la prédominance de tel ou tel élément composant. On obtiendra ainsi certains “régimes-types”: la royauté gouvernant la cité sous l'angle de la plus forte unité colletive; l'aristocratie, c'est-à-dire le gouvernement des meilleurs, sous l'angle de la meilleure justice distributive; l'oligarchie, sous l'angle de la plus grande richesse; la démocratie, sous l'angle de la plus grande liberté. Ces régimes types ne seront pas, cela va de soi, d'égale valeur. La royauté assure mieux l'ordre,

l'unité, la paix; l'aristocratie, la justice distributive; la démocratie, la liberté. De ces diverses supériorités, la première passe toutes les autres. La royauté, qui assure le mieux le meilleur des éléments du bien commun, et donc *théoriquement* le meilleur régime.

A côté de ces régimes-types, rarement réalisés dans leur pureté, se placent des "régimes-mixtes", qui fondent ensemble des institutions essentielles à divers régimes-types. *Plus pratiquement*, à tenir compte de la condition humaine, le meilleur régime sera un régime mixte, capable de procurer simultanément les divers éléments du bien commun. Le régime mixte par excellence est, pour saint Thomas, celui que donna Moïse aux Hébreux, ou celui de la France au temps de saint Louis. Il combine, avec le principe monarchique, des institutions aristocratiques et démocratiques, il assure simultanément et suffisamment l'ordre, la justice distributive, la liberté.

C'est le meilleur régime souhaitable, ce n'est pas toujours le meilleur régime réalisable.

Enfin, *concrètement et immédiatement*, le meilleur régime à donner à telle ou telle communauté verra selon les circonstances de lieu, de temps, de personnes. Tout le monde sait que, sur ce point du meilleur régime, l'Eglise ne manifeste aucune préférence.<sup>41</sup>

Se tomarmos o caso brasileiro, temos o caráter monárquico tão bem expresso nas atribuições solenes do Poder Moderador, na "suprema inspeção" do imperador sobre as funções do Poder Executivo e, afinal, na bela doutrina do imperador como primeiro representante da nação, consoante a fórmula admirável do artigo 98, o caráter aristocrático pela entrega do governo a um líder político escolhido pelo imperador e pela existência de uma corporação selecionada, por um processo especial, o Senado vitalício, e o caráter democrático, pela importância do elemento eletivo, em vários órgãos, e pelas garantias efetivas dos direitos do homem e do cidadão. Com isto, a paz e a ordem, a justiça distributiva e a liberdade estavam devidamente salvaguardadas.

Na verdade, o que geralmente recebe o nome de contrarrevolução é, apenas, reação, isto é, uma revolução destinada a anular a mais recente revolução. Nós podemos, por uma filosofia da história qualquer, admitir que certas revoluções estão na "linha da história", considerar, as

demais, como sendo reação. Mas, como a “linha da história” é determinada pelos fatos e, não, pelas explicações teóricas de filósofos, qualquer revolução pode ser, afinal, considerada como sendo autenticamente revolucionária e qualquer movimento, que signifique uma volta ao passado, como reação. Assim, o caso italiano, a República, no que possuía de esquerdista, era uma reação, um retorno à tradição garibaldina; no que tinha de fidelidade aos princípios da democracia cristã, era inovadora e, pois, verdadeiramente revolucionária. Na verdade, como sabemos, nenhuma restauração é completa, e, assim, toda restauração de certo modo aceita algo da revolução. Uma reação integral, como que pretendiam os “ultras”, em França era realmente impossível. Como na Alemanha, não se voltou à República de Weimar nem à Monarquia guilhermina, mas a um sistema novo.

Cada restauração parte de um princípio comum a todas: o reconhecimento do valor supremo da solução antiga, considerada eterna e definitiva, trazendo a resposta para as inquietações do presente. Assim, Aristóteles ficou sendo a “razão” - os conflitos entre a razão e a fé transformando-se em problemas de adaptação de estagirita à doutrina cristã, o que nem sempre foi cômodo. O direito romano (recorde-se a influência de um Bartolo), algo assim como a própria essência da lei e da justiça. A beleza clássica - a beleza em si. E o resto do mesmo modo. Assim pensam e agem os propugnadores de movimentos restaurados - não nos cabe discutir, aqui, nem é lugar, se lhes assiste razão, ou quando tal acontece. Estamos descrevendo o fenômeno, não o justificando, ou condenando. Aliás, o fato de ocorrer mostra que, afinal, possui a sua razão de ser: a volta ao passado socorre com uma solução as aspirações dos homens do presente. Às vezes, isto é necessário, sem levar em conta as surpresas que a história costuma oferecer, quando menos se espera, de onde menos se espera, como ocorreu com a

física moderna, mais conforme do que a de Aristóteles à cosmologia cristã - os modernos descobriram que o Universo não é eterno e que o tempo é coexistente com a matéria - o tempo é criatura, dirá santo Tomás de Aquino e a física moderna o confirma.

O problema da restauração apresenta-se como uma necessidade para aqueles que procuram a solução pretérita, mas como impossibilidade ao mesmo tempo. Seria, portanto, vão este esforço? Não; pois há exemplos ilustres no passado e seria realmente melancólico encontrar-se o homem na situação de desejar o absurdo, de ter, realmente, necessidade do impossível, de somente encontrar a solução para seus males na procura de um bem inacessível. Que uma restauração seja necessária, há exemplos, e não se precisa demonstrar: se alguém se convencer de que suas preocupações teóricas ou práticas constituem interrogações cuja única resposta é a dos antigos, a eles terá de apelar. Assim, se as condições do labor científico em nosso tempo exigirem uma teoria adequada do indivíduo, que defina o princípio de individualização em bases de riquezas de notas individualizantes, e não lhe servindo a clássica solução da simples divisão da matéria, e se um autor, preocupado com o problema, descobrir em Duns Escoto a solução conveniente, teremos, então, uma volta do doutor sutil. Podemos dizer que, de fato, a restauração por vezes se impõe, até de modo inconsciente, sem que disto saibamos, e que é viável. Resta aprofundar sua relativa impossibilidade, isto é, seus limites.

É impossível, de antemão, o restabelecimento nu e cru da situação anterior, como se nada acontecera: seria anular o tempo: é a velha e dolorosa tragédia dos *emigrés* de todos os tempos. Nada aprenderam e de nada se esqueceram - como se o tempo deixasse de escoar. O problema, aliás, ocorre na vida individual e a literatura, muitas vezes, se

aproveitou dele: é o tema do retorno à “casa paterna” e a decepção produzida pelo fato de ser outro o homem, outros os lugares, outras as pessoas. A literatura, também, tem explorado o tema da volta ao primeiro amor, sonhado com os mesmos olhos, mas reduzido a outra realidade pelo tempo: não mais a adolescente que encantou um dia o coração do jovem, e que tal permaneceu na memória, mas uma idosa matrona - e o herói, um grave senhor...

O problema que apresenta a restauração é, portanto, o do tempo: os homens são outros, as instituições outras, ideias, também, outras e, mesmo, as maneiras de pensar sofreram mudança. Santo Tomás não era um grego do século V, mas um frade medieval; Maritain não é um católico medieval, mas um católico moderno, com várias experiências com as quais o angélico não podia, nem, ao menos, sonhar. Aliás, se definirmos a restauração como uma volta ao passado, teríamos proferido um ilogismo total, seria, afinal, pretender a trágica e impossível aventura do herói de Wells - embarcar na máquina de explorar o tempo.

Sob certos aspectos a questão coloca uma das graves formas de incompreensão da história, o fenômeno do anacronismo. Seria uma modalidade de anacronismo, em oposição à mais corrente, o anti-historicismo de pensamento individualista do século XIX. No anacronismo clássico, tão comum em historiadores brasileiros, mesmo modernos, temos a projeção do presente no passado pela preocupação de considerar as reações das figuras antigas, com mentalidade moderna - é o caso, por exemplo, dos historiadores que criticavam a política mercantilista da Coroa portuguesa no século XVIII, como se os ministros de D. João V fossem culpados de ignorarem Adam Smith. O anacronismo que, muitas vezes, está subjacente aos movimentos restauradores, é de igual índole, embora, de certo modo, de sinal contrário: é desejar que o tempo fique

anulado e tudo volta ao que era dantes, como se nada mudara.

Aliás, vulgarmente, a coisa se coloca deste modo: se alguém fala, por exemplo, em restauração monárquica, no Brasil, pensa-se logo na volta dos conselheiros de longas barbas e sinhás-moças de anquinhas. Curiosamente, o trabalho empreendido por Vieira e outros em favor da restauração da independência portuguesa tomou por base de propaganda a volta de D. Sebastião, ou, concretamente, a ressurreição do rei. O povo não compreenderia que a elevação do duque de Bragança ao trono seria a volta do rei; somente entenderia a volta física do mesmo rei e, não, o restabelecimento da realeza. E, com muita inteligência, assim se colocou o problema.

Se procurarmos a etimologia, veremos que restaurar compõe-se de *re*, “de novo”, *staurare*, “fixar”. Quer dizer, então, restaurar, colocar tudo de novo. É estabelecer de novo, não propriamente volver. Isto nos mostrará a solução do problema, que se impõe normalmente, pois o mais impenitente inovador acabará desejando restaurar algo. E, efetivamente, sempre haverá quem pretenda o restabelecimento de uma solução pretérita, e ao historiador interessa interpretar e compreender os movimentos restauradores que não são desprezíveis e, sim, importantíssimos. Ora, a história é ciência do efetivo, do que houve realmente e, não, do ideal, do que convinha que fosse.

As possibilidades e os limites da restauração podem ser estudados com a simples descrição do fenômeno.

A pesquisa histórica revela a presença de uma solução anteriormente tentada e que viria aplicar-se muito bem a uma situação presente - e não faltam exemplos, pois a história é um ninho de paradoxos, surpresas e soluções inesperadas. Basta um: a Monarquia parlamentar

federativa, o que parecia a última palavra em política para os homens do fim do século passado, já fora realizada com êxito pelos hititas.

Descoberta a solução antiga, vamos estudá-la, para tirar proveito de suas possíveis vantagens. A primeira consequência é que vamos estudar a solução antiga com olhos modernos. Por mais que um historiador se identifique *com* uma época, ele não a verá exatamente do mesmo modo que um contemporâneo dos acontecimentos. Mesmo uma fase histórica recente, da qual muita coisa veio até nós, como o Império do Brasil, não será vista com olhos de contemporâneo, mesmo por aquele historiador que conseguisse viver realmente naquela época, pela imaginação.

É que, além de adotarmos outras maneiras de pensar e de julgar, o natural processo de abstração e de generalização, que forma a ideia, aplica-se ao acaso: formulamos uma noção geral e abstrata do que para os contemporâneos era uma sucessão de dias e noites e de muitos problemas que não vemos. Afinal, para um historiador liberal do século passado, para o qual os princípios da livre concorrência e da propriedade absoluta constituíam a verdade científica, a política econômica da Coroa portuguesa era absurda, anticientífica e tirânica; para um homem de nosso tempo, acostumado às ideias de dirigismo, de monopólio estatal e de intervencionismo, tudo se transforma em coisa natural...

Agora, apurado na situação pretérita o que for conveniente aos problemas de nosso tempo e admitindo que fomos felizes na seleção do que é de valor permanente, do que é realmente aplicável, passamos à aplicação. Haverá, então, uma deformação inevitável: estaremos diante de algo completamente novo. Assim, por exemplo, a restauração da Monarquia no Brasil poderá conduzir a uma vitória do socialismo, de um tipo de “socialismo monárquico” em

estilo sueco e não em estabelecimento de uma aristocracia, como pensam muitos. Uma volta a Duns Escoto poderá provocar uma revolução filosófica sem precedentes etc.

Como sabemos todos, o Renascimento não provocou uma volta ao mundo cultural greco-romano, como fora o ideal de todos, mas uma solução totalmente nova; e houve um momento em que a Revolução Francesa se achou convencida de estar refazendo a República romana... Como regra prática, podemos dizer que o êxito de um movimento restaurador depende da descoberta do princípio essencial da época pretérita, mas cuja validade, por uma razão qualquer, terá aplicação na época atual. Se descobrirmos este princípio, e aplicarmos bem, o que é possível, teremos uma nova situação diferente da antiga, mas trazendo solução análoga para um problema da mesma natureza. A restauração teve êxito, não por haver ressuscitado o antigo, mas por haver encontrado, para os problemas de nosso tempo, uma solução antiga. Em outros casos, haverá malogro: erramos de ponta a ponta. Mas a falsa aplicação do princípio antigo à solução nova provocará, também, uma situação nova. Aliás, do ponto de vista da filosofia da história, não tem importância a diferença, fundamental e essencial, questão de vida e de morte, para o político, o filósofo, o artista. Para a filosofia da história, a questão se resume no seguinte: toda tentativa de restauração, fundada numa interpretação correta dos fatos, ou num equívoco, ou, mesmo, na pura fantasia, produzirá uma situação nova originada da adaptação da fórmula antiga à realidade nova. Poderá sair uma grotesca imitação ou produzir uma renovação brilhante - é questão entregue à inteligência e capacidade dos homens. Mas sempre haverá uma transformação. Para a pessoa empenhada na aventura importa raciocinar por analogia e não univocamente. Para o historiador, ver o que efetivamente ocorreu. O dramático de tudo é que toda restauração é uma revolução e as

revoluções costumam ser restaurações. E, por vezes, podemos tirar de uma imagem falsa do passado ideias certas, ou, ao menos, úteis - veja-se o que aconteceu com o *Contrato social*.

Por fim, convém considerar que a tradição não é a conservação do passado, mas a construção do futuro em continuidade com o passado. Do ponto de vista da teoria da história é absolutamente errônea a maneira adotada por alguns economistas que definem certas sociedades como sendo "tradicionais", e outras "modernas", sendo, este, um termo bem relativo: todos somos modernos para o tempo em que vivemos. Uma sociedade antiquada não é tradicional; verdadeira sociedade tradicional é bem moderna, mas que exige que o "hoje" seja filho do "ontem" e, não, o seu oposto.

Um tema muito importante, no mundo moderno, é o da mística revolucionária. Desde a Revolução Francesa que perdura uma crença na força criadora das revoluções, a legitimidade maior das soluções de força e de violência, muita gente, aliás, acreditando que tem sido uma espécie de erro o caráter pacífico das revoluções brasileiras; não raro se ouvem comentários, perfeitamente desassisados, de pessoas que lamentam o fato de não termos tido, até agora, uma revolução violenta, com muitas mortes e muitos massacres, estando a solução dos problemas nacionais sofrendo por falta dessa geral hecatombe.

Esta atitude nasce de uma concepção da liberdade como *anomia*, isto é, ausência de lei, quando liberdade deve significar "autonomia", o direito de fazer a própria lei, dentro das condições gerais da vida social. O direito de fazer a própria lei, para o indivíduo (os famosos direitos individuais) significando o fato de que cada pessoa deve ter o direito de decidir sobre sua própria vida - cada pessoa escolhe sua profissão, seu estado civil, sua residência,

dentro de limites óbvios, uns, de fato, de direito; o direito de fazer a própria lei, pela comunidade, simbolizado no Poder Legislativo tendo como base uma Câmara eleita; o direito de fazer a própria lei, pela nação, o conceito de soberania no plano internacional. Mas a liberdade de autonomia não quer dizer uma indiscriminada e arbitrária indefinição, mas a aceitação de uma lei. Ninguém poderá ser kantiano, a menos que se torne filósofo kantiano aos 40 anos de idade; e há leis objetivas e estabelecidas pela natureza das coisas. Um homem, contudo, que se tornar plena e absolutamente kantiano fará sua própria lei, mas fará uma “lei”, obedecerá a uma regra fixada por ele, de acordo com os famosos postulados da razão pura prática, não será uma espécie de folha seca ao vento, mas um rio que segue o seu curso, ou, em imagem que Kant apreciaria melhor, os astros seguindo o seu curso eternamente fixado. Kant talvez houvesse sonhado um dia com a hipótese de terem sido os astros livres outrora e, espontaneamente, haverem fixado as harmonias das esferas. E Scheler nos lembra que, afinal de contas, o homem livre age sempre do mesmo modo; não será livre, mas escravo de paixões, quem age sem regra fixa. Portanto, autonomia quer dizer, em primeiro lugar, que há uma regra e que ela é estabelecida pela razão. E isto diz tudo.

Esta mística revolucionária e o princípio da “anomia” que lhe é subjacente conduzem a um fato muito pouco estudado, embora tão comum: o do antimonarquismo como expressão da anomia e da mística revolucionária. Muito embora os povos mais livres no mundo moderno sejam, exatamente, os que possuem um rei, muita gente acha que a substituição do rei por um presidente fará o povo mais livre. Não faltam pessoas, principalmente na América, que acham que os ingleses ficarão mais livres se substituírem sua rainha por um ditador. Seria isto efeito, apenas, de parvoíce, ou uma forma daquele complexo de Bruto, que

assinalamos em outra obra, ou algo mais profundo? Cremos que esta última hipótese é a verdadeira - a coisa é mais séria do que parece. Na realidade, sendo a Monarquia o governo natural por excelência, o que se adota se não surgem teorias exigindo o contrário, as pessoas sentem que a abolição da Monarquia significa o fim da autoridade em geral e do reino da lei: fiquemos numa pequena observação etimológica: na Monarquia, há uma pessoa que tem a primazia e a antiguidade; na "poliarquia", muitos são os que gozam do direito de encarnar o poder soberano; na anarquia, ninguém tem primazia. Obviamente, a anomia e a anarquia refletem a mesma situação, de ausência de autoridade e de lei. Repetimos: na Monarquia, há um príncipe, ou, uma só pessoa é o príncipe; nas poliarquias há muitos príncipes, ou muitas pessoas exercem o principado; na anarquia, ninguém é príncipe e não há governo, nem autoridade, nem nada. Na anomia, não há lei. Em resumo, muita gente acha que, abolido o rei, abole-se o próprio Estado e o homem volta ao estado de natureza, no qual se vive sem fé, nem lei, nem rei - e nem roupa. O caso é que o estado de natureza é a coisa menos natural do mundo, pois somente existiu na cabeça de uns filósofos, como Rousseau, que desconheciam completamente como viviam os homens fora das grandes civilizações europeias.

Esta procura da "anomia" como forma de libertação (e o antimonarquismo seria a sua expressão simbólica, pois aboliria a concretização do Estado numa pessoa - "*l'État, c'est moi*") reflete, como já disseram os antigos, algo de muito grave, como seja o desconhecimento e a negação do caráter social do homem. É livre quem é autônomo e, pois, faz sua própria lei - mas todos os homens estão em comunhão com outros - o papa, o imperador de Roma e o mendigo de porta de igreja, pouco importa, Carlos Magno e os doze pares de França ou Pelé e seus companheiros, todos os homens vivem em sociedade - e a *lei* que cada um

fez não é a de seres absolutos e isolados, mas de animais políticos. Somos livres - em companhia de outras pessoas. A nossa lei é limitada pela autonomia dos homens que vivem conosco, isto é, todos os homens. Ninguém é uma ilha, e nem um rei absoluto e sem vassalos. E isto diz tudo.

Estas análises são necessárias, pois “revolução”, em nosso tempo, é um conceito prestigioso e nimbado de ressonâncias afetivas. Para muitos, somente se pode associar o aureolado e quase sagrado nome a situações e fatos que possam ser considerados presença dos grandes ideais e das ideias nobres e justas. Não é qualquer sublevação que pode ser uma “revolução” - mas o que expressa a presença da divindade...

Resta considerar um significado, importante: o de evolução. No século passado estava muito ligado a uma teoria metafísica, a do evolucionismo de Spencer e Darwin; hoje, a palavra perdeu qualquer ligação com sistemas definidos e passou a significar, apenas, o movimento temporal de transformação de uma realidade em outra. A rigor, uma evolução não é necessariamente um progresso: há evoluções eticamente neutras e, mesmo, evoluções eticamente negativas. Podemos dizer que há uma evolução quando a sucessão das situações segue um ritmo definido e uma lógica interna perfeitamente caracterizada, quando a situação atual proveio da transformação natural, vamos dizer, por via de geração, da anterior. Se tomarmos o sistema político inglês, da Magna Carta aos governos trabalhistas modernos, veremos que houve uma evolução - o rei teve seus poderes limitados - o que não deixou de ser uma revolução, pois, pela lógica, a Monarquia concentrar-se-ia até o absolutismo. De um parlamento oligárquico, representando os interesses da alta nobreza, passou-se a um da média fidalguia associada à burguesia, afinal, no século passado, a burguesia tomaria conta da situação. O *Reform bill*, de certo modo, fez da classe urbana a senhora

do parlamento e, afinal, a classe operária acabou impondo sua voz. E, de Jorge II a Elizabeth II, sentimos que a figura do primeiro-ministro emergiu e cresceu, assim como a influência do eleitorado nas grandes decisões. Em resumo: o que há hoje, já havia na grande carta do rei João. A doutrina católica da evolução homogênea do dogma, que estava implícito na revelação, confirma a posição.

Uma transformação em que não houve ruptura, mas continuidade, eis a evolução.

### **A opção**

O nosso tempo está colocando os homens em face de uma opção, que já mencionamos de passagem noutro ponto do presente ensaio: *reforma ou revolução?* Aparentemente os objetivos são os mesmos - o mundo melhor, a República de nossos sonhos. Na prática variam os métodos.

A revolução pretende a destruição de toda ordem social vigente, inclusive no que diz respeito aos valores intelectuais e espirituais e a instauração de uma ordem completamente nova; a reforma pretende ir modificando aspectos parciais, alterando o que estiver errado, aos poucos, paulatinamente. Um símile arquitetônico, de acordo com as modas, e que esclarece tudo: a revolução consiste na demolição da casa velha e na construção de outra, completamente nova no lugar; a reforma, em melhoramentos parciais, em consertos diversos, deixando o velho solar como está, mas adaptando-o às novas necessidades...

Descartes, que conhecia os limites de sua filosofia, advertia-nos contra uma possível aplicação de seu método à política e, embora achando que as cidades cujas leis fossem feitas por um sábio legislador ao se iniciarem seriam governadas de maneira perfeita, os reinos efetivamente

existentes deviam ser reformados segundo seus próprios princípios.

Uma revolução, destruindo todas as estruturas existentes e estabelecendo o caos, praticamente se encaminha a um processo dialético com as seguintes fases: quebra da legitimidade, aparecimento do herói-salvador, estabelecimento da ditadura e retorno à normalidade, isto é, ao que for possível restabelecer do antigo regime.

Analisemos estes quatro aspectos:

*A questão da legitimidade* - O que faz a legitimidade do poder? Algumas pessoas admitem que seria o plebiscito. Ora, assim sendo, a própria República seria legítima, pois adotou-a uma decisão marcial de Deodoro, sem consulta popular para confirmá-la. E Felisbelo Freire, o primeiro teórico da nascente República, considerava como base da República não a votação da Constituição pelo Congresso Constituinte, mas o ato puro e simples de força do proclamador.

A ideia de legitimidade sempre foi uma posição monárquica, para justificar o direito de uma dinastia ao sumo império, numa base de valor absoluto, além das determinações legais atuais. Os velhos legitimistas franceses defendiam que somente os Bourbons tinham direito a reger a França: nenhuma vontade humana podia destruir este direito, nem a dos revolucionários, nem a de Bonaparte, nem, mais tarde, a dos primos do ramo caçula.

Os liberais geralmente não discutiam o problema - mas havia implícito o princípio de que a vontade popular é que legitimava o poder. Certamente isto podia conduzir, e de fato conduzia, a uma certa instabilidade - o povo varia e afinal não teríamos um regime fundado para sempre. Muitos liberais poderiam considerar isto um mal - a maioria provavelmente achava razoável. Os regimes são

criaturas da vontade humana e sujeitos a todas as influências. É claro que sempre se admitiu a existência de um limite ao direito de mudar. A Constituição do Império, por exemplo, vedava, logo em seu artigo primeiro, qualquer união ou federação entre o Brasil e outra nação (obviamente Portugal) que pusesse em risco a Independência. D. Pedro I, no artigo inicial de sua própria Constituição, barrou suas pretensões ao trono português. A Constituição de 1891 e as subsequentes conheceram limites semelhantes - vedada a reforma constitucional restabelecendo a Monarquia ou abolindo a federação.

Um texto precioso a respeito é o discurso de Rui Barbosa em defesa da Lei Saraiva, no qual formula sua profissão de fé na monarquia constitucional, como expressão do Estado liberal de Direito. Para Rui, a soberania popular “não tem por limites, senão, de uma parte, o direito individual reconhecido por ela mesma, de outra, o princípio da própria conservação, a irrenunciabilidade de seu poder”. Seriam duas as limitações da vontade popular:

[...] a de compor-se de individualidades mutiladas e apressas, e a de desistir de sua existência suprema: o suicídio pela supressão da liberdade civil sob organizações socialistas, e o suicídio por abdicação em favor de uma oligarquia ou de um autocrata; a supressão de si próprio pela servidão política ou civil.<sup>42</sup>

Quer dizer: para o princípio de legitimidade liberal, a vontade do povo era o critério definitivo, somente conhecendo aqueles limites que ela não poderia transpor sem desaparecer: um plebiscito em torno de uma ditadura é ilógico e absurdo - não existe o direito ao suicídio.

Interessante é que, modernamente, a questão foi redescoberta por um liberal: Ferrero, em face das confusões do fascismo, verificou que um governo perfeitamente caracterizado podia não ser legítimo. E, de fato, os liberais passaram a defender a tese de que não

importa existir um governo - é preciso que tenha o direito a existir. E nosso tempo tem visto regimes despóticos instalados legalmente, tem visto a revolução popular conduzindo à tirania e a vontade popular preferindo soluções que, racionalmente, não poderiam ser admitidas. O fato de autocratas e não apenas democratas falarem em nome do povo veio mostrar que a situação se complicou e que é necessário haver um critério estabelecido em bases racionais e indiscutíveis. Para um liberal da era romântica não importava muito a questão da forma e da base filosófica para o poder - aceitavam todos que o povo, naturalmente, optaria, sempre, em favor da liberdade (era o artigo primeiro de seu credo) e, de fato, isto era o que acontecia. Hoje a situação é outra: o povo pode optar pela tirania.

É necessário, hoje, o estabelecimento de um critério objetivo e universalmente válido para o estabelecimento de uma base teórica, jurídica e moral, para a própria Constituição. Um plebiscito é uma eleição - e a propaganda, as paixões, os interesses criados podem influir. Há páginas fulgurantes, convém recordar, de Assis Brasil, sobre esta matéria. Qualquer pessoa sabe que um plebiscito, hoje, pode dar um resultado e, em setembro de 1969, outro. E seria lícito um plebiscito sobre soluções não democráticas?

Poderíamos, naturalmente, ficar nas maneiras habituais de pensar e aceitar como base da legitimidade a legalidade constitucional. Seria, evidentemente, uma boa solução, sonhada por muita gente - uma Constituição rígida e um Judiciário garantindo a interpretação ortodoxa. Estamos tentando isto há quase oitenta anos e não saímos do ponto de partida. E resta um problema: seria legítima a própria origem do sistema? A República, proclamada *manu militari* em face e contra um Parlamento recém-eleito que dera vitória ao Partido Liberal, seria legítima? E se um Deodoro

ao contrário, hoje, com os mesmos argumentos, isto é, o aço de sua espada, repusesse o imperador no trono?

Bem sei que, hoje, temos o hábito de justificar os golpes, se são a nosso favor, e condená-los, embora iguais, se são contra nós. Mas, isto é errado - um deputado que votou o impedimento dos presidentes Carlos Luz e Café Filho deveria votar contra a posse do Sr. João Goulart. "Devemos ter a posição de nossas ideias e não as ideias de nossa posição", diz Milton Campos, muito embora a maioria dos políticos, dos jornalistas e dos militares faça exatamente o contrário.

É, portanto, necessário fixarmos um critério de legitimidade universalmente válido, ao qual se sujeitem todos. E, na minha opinião, este deveria ser aquele princípio geral que foi a causa formal da nacionalidade, que constituiu a nação ao formar-se, sem o qual ela não existiria. E, como a federação, para os Estados Unidos, o "rei em parlamento", para a Inglaterra, o nosso talvez seria o Império, isto é, a Monarquia de base popular, a associação dos cidadãos sob um governo monárquico, mas fundado na vontade popular, o imperador como representante da nação e exercendo uma delegação nacional, os direitos dos cidadãos como definitivamente estabelecidos, a autonomia das províncias como expressão da ideia imperial que contém em si, também, a noção de um corpo político de base continental. Isto foi resumido muito bem nos três primeiros artigos da Constituição do Império, tomados em bloco como expressão doutrinária:

O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente que não admite com qualquer outra, laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência. O seu território é dividido em províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado. O seu governo é monárquico, hereditário, constitucional e representativo.

Pode não ser este. Pode ser um princípio mais amplo, o conceito de Estado democrático exposto pelo conselheiro Rui Barbosa no texto citado, conceito dentro do qual, para citar o mesmo Rui, a monarquia seria um “acidente”, “um acidente útil, um acidente eminentemente respeitável, um acidente digno de perpetuidade e seguro dela”. Antes dissera: “Só o elemento popular é eterno, substancial e imutável”. Mas, com as restrições já citadas: o povo não poderia querer um autocrata ou o Estado totalitário. De acordo com Rui, a democracia é o princípio de legitimidade, podendo assumir formas acidentais e variáveis, de República ou Monarquia, parlamentarismo ou presidencialismo, federação ou unitário. E outras que, dentro dos quadros da democracia, ainda sejam inventadas.

Ora, a quebra da legitimidade estabelece o medo e o terror, a insegurança e o caos. O povo começa a esperar pelos salvadores.

*O mito do herói salvador* - O cristão devia estar premunizado contra o mito de herói salvador, não somente pela doutrina do pecado original - o homem, seja quem for, é pecador e sujeito a enganos e erros de toda sorte como também, e principalmente, pela condenação formulada pela igreja às doutrinas milenaristas, cuja vítima derradeira e das mais ilustres seria o nosso Vieira. O cristão sabe que a história será sempre um tecido de males e bens, de luz e de sombras, e que só no dia do juízo o joio será separado do trigo. Até lá, ambos crescerão juntos.

Mas, seja qual for nossa posição filosófica e nossa explicação acerca da origem do mal no mundo, um fato é verdadeiro - ninguém pode ter um poder ilimitado, pois dele abusará fatalmente. Guardo de memória a mais antiga das lições de filosofia política que recebi, quando meu avô, Luís Camilo de Oliveira Pena, certa vez me disse: “Se os homens fossem perfeitos, o governo ideal seria a

Monarquia absoluta; mas, como os reis são conduzidos a erros e crimes, convém que existam constituições e limitações ao poder”. Reconheço que a lição do velho itabirano foge da tendência corrente, de supor o poder um mal, e que não existiria num Estado de perfeição. Mas, não nos esqueçamos de que há um bem comum, distinto dos bens individuais, e que, seja como for, deve ser procurado. Mas, num mundo de homens pecadores, que é o existente, há o perigo da tirania. Num mundo de santos, o rei cuidaria da coisa pública (a Monarquia, identificando os interesses da dinastia ao do Estado, faz da coisa pública a coisa particular do rei) e os cidadãos particulares cuidariam de seus negócios privados. Mas, repito, há o pecado e por isto inventamos o regime legal. Aliás, a velha Monarquia absoluta não conhecia o poder ilimitado - o poder dos reis absolutos era muito menos absoluto do que se pensa. Havia limitações costumeiras, limitações legais, influências da igreja, privilégios dos corpos profissionais etc... Assim mesmo deu no que sabemos.

O governante - seja qual for o regime político e o sistema de governo - está sujeito a erros e enganos de toda sorte. Mesmo honesto, competente, bem informado acerca das questões do momento, ele errará; e se não errar por si, será induzido a erro por influência de partidários, parentes, compadres e apaniguados - que existem em todos os tempos, lugares e situações. Um governante de pretensões moderadas, enquadrado num corpo de instituições, procurará a via média e resolverá alguns problemas: o herói salvador quererá resolver tudo e, na certa, terminará criando novos problemas.

Mais ainda: somente são válidas as soluções específicas e um administrador atilado saberá enfrentar cada problema a seu modo, adotando, por vezes, atitudes contraditórias. Daí o inconveniente do intelectual em política, ou, pelo menos, do homem que pretende fazer política com espírito de

sistema, como um intelectual escreve um livro. Uma obra literária deve ser coerente e sistemática; a política deverá ser um processo de adaptação a circunstâncias concretas, irreduzíveis umas às outras. Um modelo de livro é a *Suma teológica* - ao longo das infinitas páginas de texto, uma única ideia vai-se afirmando e todas as partes se inserem harmoniosamente, rigidamente, de tal modo que uma questão isolada qualquer se encaixa exatamente dentro do esquema geral. Um modelo de política é a Inglaterra, com todas as úteis e benéficas incongruências que fazem do governo britânico uma maravilha genial. O genial em Santo Tomás é a coerência; o genial na política britânica é a incoerência... Ambos dão certo exatamente por esse motivo... Não estou fazendo paradoxo; estou dizendo uma verdade chã e de senso comum: a política é o campo da prudência e esta nos ensina a resolver cada caso a seu modo. Toda política sistemática é absurda - como nunca houve um monarquista tão rigorosamente lógico e coerente que propusesse a hereditariedade de todos os cargos sociais, nem o liberal que os quisesse todos eletivos; nem o tecnocrata que pretendesse submeter a concursos todos os pretendentes. Assim, há questões que exigem soluções "socialistas", outras que pedem remédios capitalistas. Ora, o herói salvador quererá salvar tudo e, pois, partirá de seus princípios e tudo chamará a si, na mesma linha de conduta.

Outra questão: a solução de determinado problema político implica o aparecimento de outro, oriundo da mesma solução. Em política, o remédio contém em si o germe da doença contrária. A política é uma estranha medicina que cura pela inoculação de micróbios de outras doenças. A luta contra a inflação, se levada muito avante, criará uma situação de depressão; a luta contra a anarquia termina sendo o começo do despotismo, e a libertação acaba conduzindo ao caos. Daí ser alternativa de partidos, que, além da solução desses problemas, resolve outro, menor:

todos temos soluções para todas as questões, algumas boas, outras más. De modo que, se um partido ou governante quiser aplicar todo o seu programa, acabará cometendo enganos fatais. Daí a conveniência da alternativa, para evitar que o programa seja executado em sua integridade.

Isto, enfim, leva-nos ao coração do problema: não devemos esperar um homem singular, nunca visto, um herói salvador, por duas razões, além da, muito evidente, de não haver o super-homem senão nas histórias em quadrinhos (temos, apenas, políticos comuns, mais ou menos inteligentes, que conseguiram, pela força da propaganda e de sua capacidade, despertar entusiasmo, apaixonar as multidões facilmente impressionáveis das grandes cidades modernas):

a) Nenhum homem nos salvará, pois não há salvação política: haverá bons governos, uma relativa paz, abundância, liberdade etc. - nunca a idade de ouro. "Sempre haverá pobres entre vós". A Suécia aboliu a miséria econômica, sem prejuízo da liberdade política; e passou a conhecer uma crise profunda, de ordem espiritual, proveniente da falta de vida religiosa.

b) Os problemas políticos de qualquer país, normalmente, não exigem golpes de gênio para sua solução. Bom senso e boa equipe de auxiliares capazes e competentes - coisa que pode ocorrer em qualquer parte - eis o de que se há mister. No caso brasileiro, convém recordar, não há uma crise espantosa a exigir milagres. Temos uma inflação séria - e mil governos já resolveram questões de moeda, no Brasil inclusive. Temos desequilíbrios regionais, entre Norte e Sul, entre campo e cidade; isto não representa um desafio a nossa capacidade - todos os dias providências se tomam para sua solução, como construção de estradas

e criação de indústrias regionais. Há deficiências em matéria de escolas e hospitais - mas isto não representa um bicho de sete cabeças. Há certo desequilíbrio produzido por uma industrialização rápida (a Revolução Industrial viu coisas muito piores, nem tem comparação...) e uma sobrecarga nos orçamentos públicos e particulares, em consequência da realização de programas governamentais exagerados - basta citar-se a construção de Brasília, que, como a de Belo Horizonte, responsável pela crise financeira crônica de Minas Gerais, não ficou "de graça" - mas tudo isto tem remédio.

E o pior do mito do herói salvador é que torna impossível qualquer governo sensato e autenticamente benéfico, pois o povo, esperando milagres, e estes não se dando, revolta-se contra um governo realmente digno e operoso, mas que fez o possível e somente o possível.

O século XIX legou-nos uma verdade que não devíamos desprezar: o fundamento da liberdade é a soberania da razão, nunca a soberania da vontade - seja do povo, seja do rei, seja de um homem de gênio...

E como o herói salvador é apenas um homem, e não um Deus, como não pode realmente conseguir tudo o que deseja, culpa aos outros pelos erros e termina na ditadura.

*O problema da ditadura* - O problema da ditadura, o perigo da ditadura, eis uma questão que convém ter presente diante de nós, pois não se pode dizer que é uma questão acadêmica, para fins de semana de sociólogos, mas, sim, algo muito comum na América. Tanto assim que Maurice Duverger publicou, há tempos, interessante brochura sobre o tema que, descontado o tom polêmico e um compreensível facciosismo, traz boas contribuições para o esclarecimento da questão.

Não pretendo, aqui, discutir as teses de Maurice Duverger, mas, apenas, analisar a questão em seus aspectos gerais, em confronto com posições que costumam ocorrer conjuntamente e de maneira mais imparcial que o famoso *political scientist* francês.

Ditadura é coisa que se conhece desde Roma: um governo de exceção, que foge das regras habituais, suspende as leis anteriormente em vigor. Um governo de fato e de força. Como disse um autor espanhol, a ditadura não é um regime, mas, apenas, um governo de fato. Assim, a velha monarquia absoluta, geralmente menos absoluta do que se supõe, não era uma ditadura, pois era um governo dentro de certas leis e limitado por elas. De certo modo, o governo do marquês de Pombal pode ser considerado uma ditadura nos quadros da Monarquia absoluta.

Duverger distingue as ditaduras em “revolucionárias” e “conservadoras”, formulando uma teoria nem sempre aceitável para explicá-las. Prefiro dizer que há ditaduras “sociais” e “políticas” e não vejo outra explicação além da vontade dos homens que as aplicam. Aliás, Duverger sacrifica aos ídolos de nosso tempo e admite haver situações na linha da história, como se esta fosse um absoluto – mas, se recordarmos que, em 1939, a linha da história marcava a vitória do fascismo, com discursos imponentes em que se anunciava o fim das “democracias decadentes”, ficamos meio céticos. Por isto, o normal é considerarmos as ditaduras como sendo meramente “políticas”, isto é, aquelas que procuram, apenas, retirar aos cidadãos a participação no poder, respeitando, mais ou menos, os direitos civis. Naturalmente, estes direitos serão respeitados enquanto não interferirem nos interesses políticos da minoria dominante, e deixam de ser considerados, se isto apraz aos dominadores. Basta um exemplo fácil, de nossa triste experiência doméstica (1937) – a liberdade de imprensa, no sentido de discutir problemas

políticos, é, de certo modo, um direito político - e foi abolida; a propriedade das empresas gráficas, um direito civil, era reconhecida, embora mutilada em seu uso, pela falta de liberdade. Mas, quando por acaso havia conveniência, a propriedade das empresas deixava de existir, e jornais eram confiscados sumariamente.

A ditadura "social" nega a existência de uma ordem jurídica distinta das determinações da vontade dos governantes. Poderá ser tolerada uma forma qualquer de propriedade, não como um direito real sobre as coisas, mas como uma liberalidade do único possuidor, isto é, o grupo dominante. Estas ditaduras sociais, muitas vezes, pretendem abolir injustiças anteriores - aliás, todas as ditaduras pretendem abolir um mal qualquer anterior. Mas todas, afinal, se resumem num despotismo convulsivo e não chegam a qualquer resultado positivo. De todas as experiências conhecidas podemos tirar uma lei geral - um governo ditatorial não realiza os fins que oficialmente tem em mira, mas se perde em suas contradições internas e na luta contra seus adversários. Poderá alguma ditadura resolver algum problema concreto, isolado, geralmente secundário, mas não chega a atingir seus objetivos. Num balanço final, verificaremos que o saldo positivo de uma ditadura pode ser encontrado no ativo de qualquer governo, por pior que seja. Afinal, qualquer governo realiza muitas coisas, mesmo que seja incompetente e corrupto, nem que seja por efeito da rotina burocrática.

O Estado é um bem e sempre presta serviços. Mas, para que tenhamos uma ideia do malogro essencial das ditaduras, vamos comparar as duas de maior duração na Europa - a de Stalin e a de Salazar, a primeira essencialmente social e a segunda predominantemente política, a primeira considerando-se marxista e a segunda proclamando-se católica, muito embora na mesma Coimbra onde ensinou Salazar, Suárez, alguns séculos antes, já

houvesse dito coisas mais ortodoxas e democráticas. Stalin fez a guerra, mas mandou matar Trotsky, o companheiro de Lênin, e liquidou fisicamente todos os heróis da revolução; massacróu camponeses que queriam viver; deportou muita gente e, afinal, não realizou o socialismo. Dizem que não há uma família russa que não haja conhecido o peso da mão de ferro de Stalin. Certamente ele conseguiu vitórias militares e realizou a industrialização da URSS. Mas Hitler conseguiu vitórias militares e industrializou a Alemanha. Adenauer, mais depressa ainda, restaurou a economia alemã. Os Estados Unidos e a Inglaterra já ganharam vitórias e fizeram a industrialização. Em suma: o que aconteceu de positivo na Rússia, durante a era stalinista, poderia acontecer com qualquer regime ou governo. Enquanto isto, a Inglaterra, nos anos de governo trabalhista, sem atingir a liberdade inglesa, sempre fiel ao *nolimus leges angliae mutare*, com o *God save the queen*, e todo o ritual medieval, concedeu ao operário inglês uma situação econômica muitíssimo superior à do trabalhador russo. E Salazar - conseguiu seus objetivos? Não: pois, manter a ordem, é coisa que qualquer governo faz e consolidar as finanças faz parte da rotina dos ministros da Fazenda. Seu ideal, abolir definitivamente a democracia liberal e substituí-la por um regime corporativo que fosse permanente, ele não o conseguiu.

Erram, pois, igualmente aqueles que pensam que por uma ditadura podem apressar uma reforma social ou impedir uma revolução. As ditaduras costumam construir cidades de papel pintado, como as dos estúdios cinematográficos, e, afinal, deixam o vazio depois que passam para o esquecimento. Nada ilustra melhor o caso do que Mussolini; os de meu tempo se recordam vivamente de sua imagem - era a Itália. De Eneias a Garibaldi, a história da bela península condensara-se na figura do novo César. Nada havia senão Mussolini. Não obstante estar no

Vaticano um homem da categoria de Pio XI, devíamos fazer sérios esforços para ver o papa na “terceira Roma”. Um dia, graças a um pontapé desferido por um rei quase caricato e cujo poder fora esvaziado completamente, *Il Duce* desapareceu para sempre da história. Como se nunca houvera existido.

As terríveis opções de nosso tempo colocam-nos, por fim, diante de situações verdadeiramente dramáticas. Contrastando com a centúria passada que via, pela frente, a liberdade em ascensão, num *crescendo* grandioso como final de sinfonia, hoje, ao contrário, consideramos (e só na América Latina?) a possibilidade de ditadura e de totalitarismos como eventualidade com a qual devemos contar. Um problema sério se impõe: é lícito suprimir ou restringir as franquias democráticas, para defender a liberdade? Não seria matar o doente com a cura? Em mais de uma ocasião, democratas sinceros viram-se indecisos em face da resposta e inimigos da democracia utilizaram-se das armas da liberdade para tomar o poder. O caso do Nazismo é típico: e ninguém, hoje, acharia ilógico ou absurdo que, retirados os direitos políticos a Hitler e seus sequazes, ficariam os mesmos garantidos a todo o povo alemão, não se falando no resto, que não é de somenos. Um conceito racional, quase racionalista, de liberdade, dir-nos-á que ser livre não é fazer tudo o que se nos dá na telha, mas é poder escolher todos os meios lícitos para atingir o bem. Sempre se admitiu, em qualquer época, que, na ordem civil, há restrições à liberdade – ninguém diz que o aparato policial e o aparelho da Justiça sejam óbices à liberdade: nunca se disse que o direito de reunião é ofendido pelo fato de proibir-se a organização de quadrilha de salteadores. Ora, se assim é, deve sê-lo na ordem política – um partido notoriamente antidemocrático representa, no campo da política, o mesmo que um bando de malfeitores no setor privado.<sup>43</sup>

Certamente, diante de uma nova situação histórica, muitas saídas há. E se surgem aspirações populares, se verificamos que existem deficiências e injustiças, importa fazer alguma coisa a fim de instaurar a justiça, objetivo permanente e supremo de qualquer regime. Que fazer de uma situação concreta?

Há três saídas, clássicas: a revolução, a evolução e a reação.

A revolução conduz à ditadura, quer por sua vez cria novos problemas e não realiza os objetivos em vista. A revolução, na verdade, é um processo por meio do qual impedimos que uma transformação se faça, pensando fazê-la violentamente e mais rapidamente.

A reação é um processo violento pelo qual se procura impedir a transformação - acaba conduzindo a uma ditadura, que destrói os valores que os reacionários queriam preservar, não realizando as reformas dos revolucionários. (A tragédia das ditaduras reside nisto - se não reformistas, terminam impedindo as reformas; se não conservadoras, acabam destruidoras).

A evolução, da qual a economia norte-americana nos dá bom exemplo, consiste na adaptação de princípios anteriores à nova situação. Assim, no caso norte-americano, em lugar da abolição do capitalismo, um modo de fazer com que todas as classes se beneficiem dos resultados obtidos pelo regime capitalista.

As reformas, modificando estruturas evidentemente defeituosas, criando condições psicológicas e sociais novas, acostumam os povos, tornam possíveis avanços mais lentos, com possibilidades de irem mais longe porém. Há três questões que, habitualmente, não são consideradas:

a) *o problema psicológico*. É necessário que as pessoas se acostumem com as reformas para que elas possam

ir avançando sempre;

b) *o problema dos quadros*. Uma revolução sem que existam quadros administrativos e técnicos para seu êxito, ou terá que usar do antigo regime, se quiser ter o apoio de pessoas experimentadas, ou usar de elementos inexperientes, comprometendo o êxito do governo;

c) *o problema socioeconômico*. Transformações nas estruturas, se feitas lentamente e de modo discreto, terminam sendo invisíveis, inconscientes, e criam condições para novos avanços. O rádio, para voltar a um exemplo conhecido, fez mais pela politização das massas brasileiras do que todos os demais esforços conjugados.

O resultado é que uma reforma feita com cautela, prudência, reconhecendo os direitos dos adversários e dos conservadores respeitando as regras do jogo, recuando nos momentos necessários - a fórmula é de Lênin, "um passo atrás, dois à frente" - terminará com efeitos positivos muito mais profundos e muito mais extensos, principalmente muito mais profundos do que uma tomada súbita do poder. Podemos aplicar no caso as palavras com que o visconde de Ouro Preto respondia a seus jovens correligionários - os piores inimigos de uma ideia são seus adeptos impacientes, que, querendo ir logo ao fim, acabam pondo tudo a perder... As palavras textuais não são estas, mas o pensamento, sim.

O mais importante, talvez, do princípio da reforma sobre o da revolução está em que não provando a reação das classes atingidas por elas, pois, inclusive, deixam de pé instituições não diretamente abrangidas pela reforma, evitam a reação. Muitas vezes as reformas são combatidas não por elas mesmas, mas por suas repercussões nos hábitos de pensar. Deixando as formas exteriores de pé, não atingindo as instituições veneráveis do passado, as

reformas vão até onde se pode ir. Os ingleses, com o *Reform bill* de 1842, com o sufrágio universal moderno, com a redução dos poderes financeiros da Câmara dos Lordes, conservando todo o restante, conseguiram abolir o capitalismo, como bem demonstrou o prof. Crossland.<sup>44</sup> Aliás o *Reform bill* realmente mudou a forma de governo da Inglaterra, como sabe qualquer pessoa. Ainda estão de pé *The crown and the establishment*,<sup>45</sup> como diz o título de um livro recente - mas a realidade é muito diferente, infinitamente diversa da que havia quando nasceu a atual soberana...

---

<sup>41</sup> Charles Journet, *Exigences chretiennes en politique*, Paris, 1946, p. 32-33.

<sup>42</sup> *Obras completas*, v. VII, p. 10-13.

<sup>43</sup> Há uma lição do Concílio à qual poucos deram atenção e cujo interesse para a situação brasileira é óbvio: “Mas onde o exercício foi restringido por certo tempo, em vista do bem comum, *mudadas as circunstâncias*, restitua-se quanto antes a liberdade” (*Gaudium et Spes*, n. 75; nº 455 da editora Vozes. O grifo é meu). No parágrafo seguinte condenam-se as ditaduras.

<sup>44</sup> As reformas sociais executadas por ocasião da “revolução silenciosa”, assim como das perspectivas futuras do socialismo no Reino Unido, eis o tema de um livro sólido, sugestivo e autorizado, do prof. C. A. R. Crossland, *The future of socialism* (Nova York, 1957). O autor foi deputado por ocasião do gabinete Attlee, ministro do Comércio do gabinete Harold Wilson e professor em Oxford. Trata-se de um livro de excepcional importância escrito com isenção, competência e objetividade e que mostra os problemas, dificuldades e êxitos na reforma social num país que enfrentou, corajosa e virilmente, o grande desafio do século XX - abolir a miséria, sem destruir a liberdade.

<sup>45</sup> Kingsley Martin, *The crown and the establishment*, Londres, 1963: num pequeno e vibrante volume de crítica aos aspectos ainda feudais da organização social e política britânica, o autor pretende desligar completamente a coroa de seus compromissos com os grupos dominantes e o que denominamos “grã-finagem”...

# **CAPÍTULO III OS PARADOXOS DAS REVOLUÇÕES BRASILEIRAS**

## **1. A mística da legalidade**

Muito provavelmente nenhuma revolução brasileira, entre as vitoriosas até agora, se declarou frontalmente contra a legalidade vigente. Todas, ou se fizeram claramente para salvar a ordem jurídica vigente ameaçada por um governo “fora da lei”, ou, afinal, limitaram-se a ser uma solução, de qualquer modo, dentro da lei. Este caráter “legalista” das revoluções brasileiras tem assumido várias formas, variando das que, afinal, foram expressão de uma legalidade mais autêntica, do que o poder contra o qual se levantaram ou foram, afinal, uma espécie de transposição da legalidade absoluta para a legalidade relativa.

Começemos pela Independência, a “revolução legítima”. D. Pedro, regente do reino do Brasil, lugar-tenente de Sua Majestade Fidelíssima, príncipe real de Portugal, era o representante do princípio monárquico que vinha modelando o Brasil, como obra de arte, desde as viagens do Infante D. Henrique. Em Lisboa uma assembleia revolucionária ameaçava destruir tudo. D. João VI, sem autoridade e sem poder, perdera praticamente a condição régia, não era, nem ao menos, uma figura simbólica: apenas um estorvo. Ora, um dia, D. Pedro rompe resolutamente com o republicanismo larvado das Cortes e proclama a Independência do Brasil, reafirmando sobre a América portuguesa a autoridade da Coroa. No dia 7 de setembro, a par da fundação da nacionalidade brasileira,

restabeleceu-se em sua plenitude o poder régio no Brasil. Não se admire, pois, do desgosto e profundo ressentimento que os republicanos sentiam em face do modo pelo qual foi proclamada a Independência do Brasil.

Nada melhor prova os sentimentos do governo brasileiro na era da Independência do que o manifesto de José Bonifácio às potências, datado de 14 de agosto de 1822:

Tendo o Brasil, que se considera tão livre como o reino de Portugal, sacudido o jugo da sujeição e inferioridade com que o reino irmão o pretendia escravizar, e passando a proclamar solemente a sua Independência, e a exigir uma assembleia legislativa dentro de seu próprio território, com as mesmas atribuições que a de Lisboa, salva, porém, a devida e decorosa união com todas as partes da grande família portuguesa e debaixo de um só chefe supremo, o Senhor D. João VI era oprimido em Lisboa por uma facção desorganizadora e em estado de cativo, o que só bastava para que o Brasil não reconhecesse mais o congresso de Lisboa, nem as ordens do seu Executivo, por serem forçadas e nulas por direito; e devendo, para se evitar a queda da Monarquia e a confusão dos interregnos, devolver de toda a autoridade e plenitude de ação em SAR o príncipe regente do reino do Brasil, herdeiro do trono e legítimo delegado de SM, o qual tem, com efeito, a pedimento dos povos, reassumido toda a autoridade de sua regência, para dela usar constitucionalmente, como tudo se acha expedido no manifesto que o mesmo augusto senhor acaba de dirigir às potências amigas: cumpre-me, por ordem de SAR, dar toda publicidade à pureza e justiça de seus procedimentos, transmitir a Vossa Mercê o dito manifesto, para o levar ao conhecimento de sua respectiva Corte, bem assim alguns outros impressos que lhe são relativos e servirão a ilustrá-lo. SAR espera, pois, que os governos legítimos e nações civilizadas, que se prezam de liberais, darão o devido apreço à sagrada causa que o Brasil proclama e que o mesmo augusto senhor protege e defenderá, a bem de toda a nação portuguesa. Aproveito etc.

Palácio do Rio de Janeiro, 14 de agosto de 1822.  
*José Bonifácio de Andrada e Silva.*

E ao aclamarem D. Pedro I como imperador constitucional e defensor perpétuo do Brasil, no dia 12 de outubro, em Caeté, disseram os mineiros, praticamente, a mesma coisa:

[...] Por todos unanimemente foi declarado que julgando-se a pátria atacada nos seus mais sagrados direitos, desprezada a sua dignidade, insultados seus representantes em Portugal e perdida toda a confiança no Congresso de Lisboa que só tenta escravizar de novo este riquíssimo Império, postergando nossas representações e todos os deveres e relações da

confraternidade, que deveriam ligar os dois hemisférios habitados por homens da mesma religião, do mesmo sangue, da mesma língua, tendo-se outrossim deliberado a convocação da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, e sendo por isso necessário que o poder executivo esteja plenamente autorizado para executar as leis que se forem promulgando, o que não podia afeitoar-se, estando o príncipe regente como delegado de el-rei; e constando, além disso, que o Sr. D. João VI se acha em estado de coação e obrigado a sancionar tudo quanto querem as Cortes de Lisboa, como aconteceu há pouco; expedindo decretos para remessa de tropas para acometer-nos; e exigindo finalmente a grandeza deste continente, que nele se funde a sede do governo, que nos felicite: por tantos e tão ponderosos motivos, e atendendo ao incansável desvelo com que o príncipe regente e herdeiro da coroa tem desempenhado o título de defensor perpétuo do Brasil concordaram todos de suas muito livres vontades em ratificar solenemente a proclamada Independência do Brasil; protestando darem por ela as vidas; e aclamar com as devidas solenidades neste dia o mesmo príncipe regente e defensor perpétuo, Senhor Dom Pedro de Alcântara, primeiro imperador do Brasil, com a condição de que o mesmo augusto senhor jure, previamente, guardar, manter e defender a Constituição política, que fizer a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Brasil.

E não eram uns áulicos estes mineiros, note-se a cláusula do juramento prévio da Constituição...

Mas, D. Pedro I, feito imperador “pela Graça de Deus e unânime aclamação dos povos”, não se limitou a usar desta fórmula suareziana - viveu-a, passando a realizar a “Revolução brasileira”. A partir da Constituição, que instituiu no Brasil o Estado liberal de Direito, D. Pedro I foi modificando a estrutura jurídica do Brasil, abolindo a ilustre, mas já obsoleta, edificação legal das *Ordenações*. Esta revolução prosseguiria até o fim do período regencial.

E como D. Pedro I soube, na hora decisiva, encarnar a ideia de Independência, tornando possível, por sua adesão, que o Brasil se tornasse uma só e única nação, e como, igualmente, soube adotar as ideias liberais, com clareza e segurança, na síntese perfeita da ideia do imperador como delegado e representante da soberania nacional em sua unidade e perfeição, as instituições liberais não vieram como imposição, como arranjo, como um remendo ou mistura, mas, sim, como uma síntese perfeita, integrando-

se à ideia central da Monarquia popular, do “Império”. Podemos dizer que, realmente, realizou-se no Império a fusão entre o princípio popular e o princípio monárquico, em síntese harmoniosa e feliz.

A efetivação da Revolução brasileira pelo princípio monárquico tradicional, não por um princípio monárquico qualquer, mas, exatamente, por aquele que vinha presidindo e plasmando a formação do país, deu-lhe um ar incrivelmente singular e, daí, não deve causar pasmo o fato de que tenha ficado assim meio no olvido e, principalmente, que tal situação não tenha sido vista muito claramente pelos historiadores e, mesmo, haja sido objeto de desagrado por parte de muitos deles. Muita gente tem considerado o fato não como uma realidade, nua e crua, mas como uma espécie de obscenidade histórica.

O fim do reinado de D. Pedro I não provocaria, igualmente, ruptura da legalidade. Giram, inquietamente, como insetos de verão, vários problemas em torno da crise de 7 de abril – a questão do parlamentarismo, que, hoje, nos parece tão incrivelmente prematura, a da federação, isto é, da atribuição de poderes próprios às províncias, além de incompatibilidades pessoais que surgiram a respeito do próprio soberano.

Ora, tudo girava em torno de temas constitucionais – basta recordar que as posições antifederalistas e antiparlamentaristas de D. Pedro I se fundavam na defesa da interpretação literal do texto constitucional. A Constituição não era parlamentarista nem federal, logo...

A abdicação do imperador e a organização de uma regência resolveram tudo. A reforma da Constituição estabeleceu o princípio federal, na medida do que a opinião moderada achou razoável; a entrega do poder executivo a regentes oriundos da vontade nacional resolveria, afinal, pelo menos de acordo com as aparências, a questão que o

parlamentarismo pretendia resolver, não obstante Feijó adotar a mesma interpretação do imperador. Em resumo: não houve quebra de princípios, interrupção da ordem jurídica. É, aliás, notável o fato de que o ato adicional “consagrou o princípio federal”, como disse Limpo de Abreu, fê-lo de maneira harmônica, sem contrariar os princípios do sistema vigente. A nova organização das províncias veio encaixar-se harmoniosamente, como um desdobramento, no texto da Constituição, que não sofreria qualquer espécie de alteração, ou modificação. Não se modificou a Constituição, acrescentou-se-lhe um capítulo que faltava.

A maioria de D. Pedro II não era infração da Constituição, apenas, mas, também, de leis naturais – a idade não é um artifício, mas uma imposição da realidade das coisas. Mas foi votada pelo Parlamento, que deu um “suprimento de idade” ao imperador que, afinal, se tornou de maior idade por força da lei.

Toda a história do Brasil até o ano de 1889 pressupõe a mesma ordenação jurídica e todas as transformações foram aprovadas pela autoridade vigente. Não houve quebra da legitimidade, nem da legalidade. As revoluções foram, sempre, legais e legalistas. Veio, então, uma ruptura brusca e terrível com todo o passado nacional – deixamos de lado as instituições nativas, adotando-se outras, copiadas de modelos estrangeiros. Mas não se levantou a guarnição do Rio contra a lei, mas, de certo modo, contra um governo considerado fora da lei. Aliás é sabido, e Heitor Lira o documentou de maneira impressionante, que Deodoro não se levantou contra o imperador e não pretendia proclamar a República. Esta aconteceu como uma espécie de ato preterintencional. Deodoro, como no conto folclórico, “atirou no que viu e matou o que não viu”.

Pode-se afirmar hoje, com absoluta segurança, que a crise de 1889 nasceu da ausência do imperador nos quadros da política nacional, fato que perturbou todo o equilíbrio político nacional. Deodoro não se sublevou contra o soberano, mas pelo fato de não haver mais soberano...

A argumentação de Rui em *Queda do Império* documenta, plenamente, a tese: o governo é que estava fora da lei. E, leia-se - "O presidente do Conselho de Ministros" onde se escreve "governo". E, de qualquer modo, a República foi proclamada "provisoriamente".

Nada melhor ilustra a estranha crise do que a carta de Deodoro convidando D. Pedro II a retirar-se para o exílio, documento único na história das revoluções, em que os revolucionários pedem desculpas ao monarca deposto... Eis o seu texto:

Senhor,

Os sentimentos democráticos da nação há muito tempo preparados, mas despertados agora pela mais nobre reação do caráter nacional contra o sistema de violação, de corrupção, de subversão de todas as leis, exercido em um grau incomparável pelo ministério de 7 de junho; a política sistemática de atentados do governo imperial, nestes últimos tempos, contra o Exército e a Armada, política odiosa à nação e profundamente repelida por ela; o esbulho dos direitos dessas duas classes que em todas as épocas têm sido, entre nós, a defesa da ordem, da Constituição e da honra da pátria; a intenção manifestada nos atos dos vossos ministros e confessada na sua imprensa de dissolvê-las e aniquilá-las, substituindo-as por elementos de compressão oficial, que foram sempre entre nós objeto de horror para a democracia liberal, determinaram os acontecimentos de ontem, cujas circunstâncias conheceis e cujo caráter decisivo certamente podeis avaliar.

Em face dessa situação, pesa-nos dizer-vos-lo, e não o fazemos senão em cumprimento do mais custoso dos deveres, a presença da "família imperial no país, ante a nova situação, que lhe criou a resolução irrevogável do dia 15, seria absurda, impossível e provocadora de desgostos que a salvação pública nos impõe a necessidade de evitar.

Obedecendo, pois, às exigências do voto nacional, com todo o respeito devido à dignidade das funções públicas que acabais de exercer, somos forçados a notificar-vos que o Governo Provisório espera de vosso

patriotismo o sacrifício de deixardes o território nacional, com a vossa família, no mais breve espaço de tempo possível.

Para esse fim se vos estabelece o prazo máximo de vinte e quatro horas, que contamos não tentareis exceder.

O transporte vosso e dos vossos para um porto da Europa correrá por conta do Estado, proporcionando-vos para isso o Governo Provisório um navio com a guarnição militar precisa, efetuando-se o embarque com a mais absoluta segurança de vossa pessoa e de toda a vossa família, cuja comodidade e saúde serão zeladas com o maior desvelo na travessia, continuando-se a contar-vos a dotação que a lei vos assegura até que sobre esse ponto se pronuncie a próxima Assembleia Constituinte.

Estão dadas todas as ordens a fim de que se cumpra essa deliberação.

O país conta que sabereis imitar na submissão aos seus desejos o exemplo do primeiro imperador em 7 de abril de 1831.

Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1889.  
*Manuel Deodoro da Fonseca.*

Não guilhotinaram o rei – mandaram-no embora com um gracioso: “desculpe o mau jeito [...]”.

A “Constituinte do Deodoro” fez a “Constituição do Rui Barbosa”, como comentaria sarcasticamente o conselheiro Lafayette, que, sendo o mais ilustre dos republicanos, no Império, jamais aceitaria a República. E tudo ficou legal.

Afinal, Deodoro recebeu o castigo dos que tentam destruir a ordem e foi, também, deposto. Mas a lei ficou intacta, ele renunciou, e Floriano, o vice-presidente e chefe claro ou oculto do movimento, assumiria o poder. Até hoje os estudiosos da Carta de 1891 não sabem se Floriano exerceu legalmente, ou não, o poder. Rui começa dizendo que “não”, outros dizem que “sim”. O fato é que governou, como se fosse legalmente, e tudo ficou dentro de uma falada Constituição, cantada pelos juristas parnasianos, e não obedecida por ninguém.

Em 1930 o equilíbrio de poder do sistema da “política dos governadores” veio abaixo – e fez-se a Revolução de 1930, em nome do princípio da pureza do voto. Contra a

Constituição? Não, a favor dela, que ninguém obedecia. Dizia-se que o presidente Washington Luís havia traído o regime, primeiro, pelo fato de não haver indicado o presidente Antônio Carlos, mas sim, Júlio Prestes para seu sucessor - e depois, pelo fato de haver eleito o seu candidato, pelos processos que já se haviam tornado tradicionais na República. É claro que a primeira traição era comentada à socapa, pois ninguém dizia em alta voz que tudo estaria muito bem se Antônio Carlos fosse o candidato do Catete. E não haveria revolução se fosse também eleito pelas famosas “atas falsas”.

Afinal, o governo de Minas, presidido pelo presidente Olegário Maciel, mais o do Rio Grande, presidido pelo Sr. Getúlio Vargas, candidato derrotado, lançam-se no movimento armado, cujas proclamações diziam ser “pela restauração da legalidade”, destruída pelo Sr. Washington Luís. Salvava-se a Constituição, qual donzela ameaçada pelos dragões. Mas o São Jorge revolucionário errou o alvo e matou a donzela. Mal empossado, o novo governo decretou regime novo. Ninguém pensou na donzela ferida e mal-amada, afinal falecida, com exceção de um adolescente de Itabira que, com a impertinência própria da idade e à qual agravavam defeitos que até hoje não se curaram, ficou a perguntar aos impávidos revolucionários sobre o que era feito da Constituição. As respostas que lhe deram mostraram-lhe que não devia fazer perguntas sobre corda em casa de enforcado e, principalmente, ao próprio carrasco, nem pedir certidões de casamento a casais que encontrasse pelas ruas. Mas acontece que ele continua a falar em corda e outros assuntos inconvenientes, como revoluções.

Uma Constituinte, que terminaria elegendo o chefe revolucionário como presidente, de certo modo legalizaria tudo. Mas, logo, para salvar a ordem ameaçada e para evitar revoluções comunistas, fascistas, liberais (parece

que todo mundo estava querendo fazer revoluções) deu-se o golpe de 10 de novembro, que feito pelo presidente e o mantendo, assumiu o caráter de algo perfeitamente tranquilo. Não nos esqueçamos de que a instituição republicana por excelência é a Presidência da República - um país com rei não é uma república, com um presidente, mesmo sem parlamentos, tribunais, eleições, continua sendo uma República. E tudo permaneceu.

Afinal, foi deposto o Sr. Getúlio Vargas. Mas a coisa foi em extremo curiosa. Entregou-se o poder a seu sucessor legal, manteve-se a Constituição, reformada de acordo com seus próprios princípios.

E entramos no quadro da Constituição de 1946. As revoluções que a mais infringida de nossas cartas magnas conheceu são muitas, mas podem ser resumidas nas seguintes:

- a) afastamento e suicídio do Sr. Getúlio Vargas - não houve quebra da legalidade, tudo correndo como se o autoextermínio presidencial fosse algo assim querido e espontâneo;
- b) os "impedimentos" dos Srs. Carlos Luz e Café Filho, corretamente votados, como se não houvesse nada de especial - e resumido na fórmula feliz "retorno aos quadros institucionais vigentes", quer dizer, os presidentes é que haviam saído dos ditos quadros;
- c) caso do parlamentarismo - reformou-se a Constituição, legalmente, e deu-se posse ao vice-presidente, ato também legal: nunca se viu tanta legalidade junta, e tanta confusão, também;
- d) caso de abril de 1964 - alegou-se que o governo era subversivo, que pretendia instaurar um regime comunista. A revolução e o respectivo ato institucional

vieram da necessidade de salvar a ordem ameaçada pelo presidente João Goulart.

Para o nosso estudo não tem importância o valor objetivo das declarações. O fato é que assim agiram os homens. O fato, extraordinário e espantoso, é o de haver uma revolução tomado como base de argumentação o caráter subversivo do governo. O governo é que era subversivo; a revolução, legalista...

Em resumo, todas as revoluções vitoriosas no Brasil, se não foram a expressão da mais estrita e correta legalidade, ou, mesmo, do legalismo, tentaram passar como sendo expressão dele. Algumas o foram realmente, outras, por um curioso sofisma. Não importa que os homens hajam sido sinceros, ou não. O fato é que assim pensaram e agiram em conformidade com a estranha ideia de que as revoluções devem ser legais e os governos, ilegais...

## **2. Os estranhos instrumentos**

O segundo paradoxo das revoluções brasileiras pode ser procurado no fato singular de terem instrumentos absolutamente inadequados. Ou, mais claramente: elas são realizadas por indivíduos ou entidades que normalmente deveriam combatê-las. Talvez nem todas as revoluções brasileiras possam ser apontadas como sendo marcadas por tão singular destino. As mais importantes, certamente, sim. É possível que uma pesquisa aprofundada revele a presença universal do fenômeno. E, se nem todas elas estão nesta linha, um fato é certo: nenhuma a contrária.

Assim, o caso extraordinário da Independência, a mais notável e espantosa de todas. Fê-la o príncipe real de Portugal. Uma pessoa que, pela lógica, deveria estar de armas em punho lutando contra a Independência. Mais

ainda: D. Pedro I foi quem chefiou a Revolução brasileira e instalou no Brasil as instituições que corporificam o Estado liberal de Direito e a sociedade aberta. Ambas as situações, absolutamente contraditórias, mas perfeitamente reais. O fato, aliás, sempre provocou estranheza, além da repugnância e desgosto que despertava em certos espíritos, para os quais a presença de D. Pedro I na vida brasileira soava quase como uma espécie de insulto pessoal. A historiografia oficial tentou, inclusive, descobrir meios e modos de tirar o jovem imperador dos acontecimentos, procurando diminuir sua importância na Independência, promovendo o culto cívico do Tiradentes ou realçando demasiadamente a ação de José Bonifácio, cuja atuação, aliás, foi de ministro, isto é, agente. É interessante verificar o fato de que os positivistas, que muito colaboraram na criação do mito de José Bonifácio, tenham tido a clarividência de reconhecer que, sem a adoção da forma monárquica, seria impossível a Independência com a unidade nacional. Tudo, porém, quase escondendo a figura varonil do libertador, como se fosse possível haver uma realza sem um rei.

E, até hoje, ninguém estudou objetivamente o Primeiro Reinado, sua obra de transformações políticas, sendo aliás, difícil, a muita gente, realizar a ideia de um príncipe, neto de todos os reis da Europa, presidindo a revolução liberal do Brasil. No entanto é a lisa e chã verdade histórica.

Mas a Independência e a Revolução brasileira não foram os únicos exemplos de agentes singulares e contraditórios. A maioria de D. Pedro II, feita por liberais exaltados, do tipo de Ottoni, Alencar, José Bento, é outro deles e quase cômico. Eram os chamados “liberais maioristas”, praticamente republicanos. Podemos defini-los como sendo republicanos que achavam prematura a República. De todos eles temos documentos que comprovam o mais sincero desapego às instituições monárquicas, o mais

completo desamor à realeza. Nenhum deles apreciava a dinastia de Bragança, a quem atribuíam grandes vícios. Todos ou quase todos participariam de movimentos revolucionários. E, afinal, em 1841, apelariam para o princípio monárquico, tomado em si mesmo, como a única saída para a crise nacional. Não somente eram republicanos larvados, como, também, confiaram a salvação do país ao princípio abstrato da realeza e, não, a uma figura qualquer de rei. A sua atitude seria compreensível no caso de apelarem para um príncipe de prestígio ou de notórias qualidades de estadista, como acontece, hoje, em França, com o conde de Paris, que goza de apreciável autoridade pessoal, bem distinta da sua condição régia. Não: o que se pretendia, no Brasil, não era entregar o governo a um príncipe estimado, famoso e de grande valor: era, apenas, recorrer ao princípio – D. Pedro II era, apenas, uma criança, e na idade em que se achava poderia transformar-se num déspota, num libertino ou no grande homem que foi. Ora, desconhecendo quem seria afinal D. Pedro II, os liberais maioristas limitaram-se, apenas, a confiar na mística do trono. Nada mais e apenas isto...

Mencionando, só de passagem, a Abolição feita pelo Partido Conservador (supressão do tráfico pelo senador Eusébio, Ventre Livre pelo visconde do Rio Branco, e afinal, a Lei Áurea pelo gabinete João Alfredo) temos a República feita pelo Exército que, por natureza, é o guardião da ordem.

Há uma infinidade de fatos paradoxais e contraditórios no 15 de novembro; podemos dizer que não são poucos os fatos “impossíveis”, isto é, que não poderiam ter acontecido. Mas, realmente, aconteceram. Bastam uns casos, principais.

Deodoro era um general, filiado ao Partido Conservador e sinceramente monarquista. Pela lógica das coisas, deveria

ser o novo Caxias. Admitia explicitamente que o mal vinha do afastamento do imperador e que a República seria a eternização, a institucionalização do mal que combatia. O problema que Deodoro tinha diante dos olhos, conforme todos os depoimentos, era algo muito simples: por circunstâncias diversas, entrara em declínio o Poder Moderador; não havia mais o generalíssimo suprapartidário, não havia mais o imperador, comandante supremo das forças armadas, com as suas belas fardas – significativamente, D. Pedro II passara a andar mais de sobrecasaca e cartola, do que de sua farda de generalíssimo. Aliás, seu estado de saúde impedia, obviamente, que vestisse com a elegância antiga os vistosos uniformes. O presidente do Conselho, um político partidário, decidia tudo. A fórmula liberal viera a ser uma solução pior do que todos os sonetos e emendas – o rei não reina nem governa...

E Deodoro sabia que a República seria a oficialização desta situação anômala. Como sempre se disse que a Regência é uma República provisória, um mal que, como lembrava Maurras, acontece uma vez em cada século, a República, sendo a Regência permanente, coloca o país em estado de rei menor, calamidade que já alarmava aos sábios redatores dos livros sapienciais da Bíblia. Ora, Deodoro tirava uma conclusão pessoal disto: a República seria o governo dos Coterigues e Gaspares, vale dizer dos políticos, com poder supremo, o que estava acontecendo, então, numa situação anômala, por efeito de um fato ocasional e aleatório, a doença e a velhice precoce de Sua Majestade, tornar-se-ia a regra.

Deodoro, à frente da revolta republicana, era a própria contradição em forma de gente – e, afinal, podemos dizer que agiu como alguém que se suicida por medo de morrer, vamos dizer, na força. Deodoro proclamou a República por não ver como salvar a Monarquia.

O fato, suficientemente comprovado, de que o movimento praticamente não extravasou da área militar, eis outro aspecto curioso. No Brasil, como em todos os países, as Forças Armadas são guardiãs da ordem interna, como base da segurança externa. Entre os objetivos nacionais permanentes, ocupa um lugar de destaque a preservação da ordem legal e da estabilidade das instituições. Qualquer pessoa sabe que o colapso da frente interna pode anular as mais bem conduzidas operações militares e um governo malconduzido pode anular os esforços dos exércitos. Podemos estabelecer toda uma teoria da importância militar de um governo bem conduzido na parte geral e, principalmente, nas tarefas não militares.

A revolta republicana foi levada a efeito pelo elemento militar, contra os políticos civis, tendo, alguns anos mais tarde, Felisbello Freire formulado a teoria de uma “luta de classes” entre bacharéis e militares. Eis o que diz o primeiro historiador da nascente República:

A supremacia dos bacharéis na política, a falta de representação militar no Parlamento, a direção civil das pastas técnicas, fizeram com que a força pública começasse a sentir prevenções contra os agentes da administração pública e influíram para que assumisse grandes proporções o espírito de classe que dela se apoderou e que foi o ponto de partida das novas relações entre ela, a sociedade e o governo. Daí a organização de associações militares, onde eram discutidos os interesses da classe e que exprimiam a convicção que a dominava de que na união de suas forças encontraria a maior resistência contra os privilégios e a onipotência dos políticos.<sup>46</sup>

E retrata a história da questão militar, como progressiva *prise de conscience* dos militares e o reconhecimento, senão claro, legal, mas implícito do direito de opinião por parte dos militares como tais – não como cidadãos. E diz:

Não foi somente na vida da República que o uso do direito de petição coletiva pelos militares foi uma realidade. O Manifesto dos generais de 5 de abril de 1892, ao marechal Floriano, teve o precedente na carta de Deodoro ao imperador de 12 de fevereiro de 1887.

Mas nem sempre era uma realidade muito bem aceita o citado direito - os generais foram sumariamente reformados por Floriano. Como demonstram fatos de nosso tempo, a questão continua viva, a provocar quedas de governo, prisões e conflitos. Um fato é indiscutível: os regulamentos modernos justificariam uma ação repressiva dos ministros da Guerra imperiais contra Deodoro e seus amigos.

Ora, se formularmos o esquema “Proclamação da República”, com base em observações feitas normalmente da história universal, deveríamos esperar que o “povo” se levantasse contra o governo imperial e o Exército o defendesse. Foi exatamente o contrário que se verificou: para um francês, o 15 de novembro, descrito singelamente, é algo de totalmente incompreensível. *A contradição total.*

Por fim, a presença dos positivistas. O positivismo é uma doutrina da ordem, estabelecida por Augusto Comte, em face das destruições da razão, que, como historiador de ideias mais do que filósofo, aceitava como fatos. No Brasil, o positivismo foi usado como instrumento de desagregação da ordem política, Benjamin C. Botelho comportando-se, exatamente, como aqueles *philosophes* tão criticados pelo mestre da rua Monsieur-le-Prince. O mais curioso é que o conceito de “República” dos positivistas representava um retrocesso à anulação de toda a obra liberal do Império e o estabelecimento de um tipo de Estado absolutista. Aliás, como se sabe, a política mais diretamente deduzida de Augusto Comte é a de Charles Maurras. O conceito de “República” dos positivistas era singular:

[...] um regime exclusivamente baseado na consideração preponderante do bem público, como lei suprema, eliminando qualquer pretensão a direitos individuais. Em semelhante regime só se reconhecem deveres de todos para com todos: deveres que são definidos pelas relações em que cada homem está com o grande organismo de que faz parte. Este organismo é a humanidade, à qual somos sucessivamente ligados pela pátria e pela família.<sup>47</sup>

Exatamente o contrário do que se queria. Mais violentamente, recordando a clássica oposição de Comte à eletividade, lembraria Teixeira Mendes contra os liberais:

A posse do poder ou da riqueza, alvo das naturezas infelizes, tende a despertar os móveis altruístas desde que esta posse tem estabilidade e se circunscreve aos limites traçados pelas leis naturais. E compreende-se que assim seja porque os instintos altruístas existindo em todos os entes humanos, ninguém faz o mal por gosto; e, por outro lado, cada um tende a fazer o bem, tanto mais quanto maior e mais estável é o seu poder efetivo... É sabido que o bom desempenho das funções exige o exercício. De sorte que um funcionário deve ser mantido no seu cargo enquanto não se manifestar incapaz de exercê-lo.<sup>48</sup>

A partir de 1946, o Exército tem afastado sucessivos presidentes, ou feito pressões neste sentido, sob a alegação de subversão por parte do governo. Mas, de qualquer modo, resulta o paradoxo de serem as Forças Armadas, responsáveis pela ordem pública, que fazem as revoluções. O fato é paradoxal. E mais paradoxal ainda a justificação, mesmo que aceitemos a teoria, não constitucional, do prof. Eugenio Gudín, de que o Exército é o Poder Moderador da República. As intervenções militares nascem da necessidade de garantir a ordem pública e a segurança interna, ameaçadas pelo governo. Diante de governos subversivos, o Exército restabelece a ordem. O fato pode ser cômico, mas, afinal, está nas palavras de graves marechais. Na Idade Média portuguesa dizia-se que o papa não pode ser herege, nem o rei traidor. Como entender um rei traidor, se é a fonte das lealdades? No Brasil moderno, não reis, que cá não os temos, mas presidentes foram declarados traidores por seus respectivos “condestabres”. Como Vieira, não condeno nem absolvo, “mas, pasmo-me com as turbas”. Trata-se de um fato, apenas. Simples e chão. Uma pessoa sensata proporia: vamos ter que adotar, então, um sistema de governo que impeça o drama dos presidentes traidores?

A revolução de 1930 foi feita pelos governadores. Ora, o regime vigente dava-lhes o centro da vida política. E foi o fim da referida política. Foi, assim, uma contradição. Antônio Carlos ao lançar a Aliança Liberal estava formulando a condenação do regime no qual o presidente de Minas era, por assim dizer, a mola mestra.

Já o 10 de novembro parece que foi feito pela pessoa naturalmente indicada para fazê-lo: um presidente era quem poderia tirar da ideia republicana a sua quintessência e estabelecer o presidencialismo puro. Mas, se considerarmos suas consequências, não deixa de ser paradoxal que um governo fascista tenha criado, no Brasil, a consciência social e dado ao proletariado a sua organização. Se considerarmos o Estado Novo não no golpe de 10 de novembro, mas em suas consequências, teremos então o paradoxo acima indicado de a consciência social trabalhadora ter nascido de um governo notoriamente fascista.

Podemos, assim, concluir que as revoluções, no Brasil, são levadas a cabo por agentes que, por um motivo ou outro, seriam os últimos a, normalmente, agir naquele sentido. Se raciocinarmos em torno de ideias ou em curso nos meios cultos europeus, teremos, em todas as revoluções brasileiras, autênticos disparates. Daí serem confusas e erradas quase todas as interpretações tradicionais, geralmente feitas como se as coisas acontecessem segundo princípios geralmente aceitos. Nada melhor ilustra o fato de que a total incompreensão que certos grupos direitistas alimentam em face do Império, não obstante alguns se declararem nitidamente monárquicos. Não é curioso o fato de que as correntes ligadas ao patrianovismo e ao movimento de Plínio Corrêa de Oliveira, embora dizendo-se monarquistas, alimentem a mais clara hostilidade ao Império, a sua organização política, a seus homens? Podemos dizer que o Império, afinal, era de “esquerda”. E,

por isto, não é compreendido nem pelas esquerdas que não *podem* aceitar o seu caráter monárquico; nem pelas direitas, que não *querem* aceitar a democracia...

### **3. Resultados extraordinários**

As revoluções brasileiras em geral atingiram objetivos que não desejavam muitos de seus propugnadores, contrariando, não raro, suas intenções e chegando a efeitos que, pela lógica natural das coisas, não veríamos nunca em tais movimentos. Do 7 de abril, Teófilo Ottoni diria que foi uma autêntica *ournée de dupes*. O fato foi geral.

Bastam uns exemplos.

A Independência, como sempre, é a amostra ideal dos paradoxos. No ciclo geral das independências americanas, ligadas à crise de consciência europeia do século XVIII, deveria ser antimonárquica. As revoltas libertadoras, em geral, moveram-se contra os soberanos europeus das nascentes nações americanas. E a ideologia liberal revolucionária era, obviamente, republicana. Ora, o grito do Ipiranga conduziu, paradoxal e espantosamente, ao estabelecimento de uma realeza sólida, ou, pelo menos, “natural”, na América. Ao invés de ser um movimento contra a dinastia metropolitana, deu-lhe um novo trono, frondejante e glorioso... Evidentemente, uma revolução emancipadora destinada a consolidar ou renovar o poderio da dinastia metropolitana não é coisa que aconteça sempre, e, principalmente, não é coisa que se possa admitir como normal. E, se considerarmos que, na realidade, Portugal estava a dois passos da República, com D. João VI literalmente deposto, liquidado, a extinção da realeza e o fim do rei uma questão de tempo, bastando, apenas, um empurrão, não errará quem disser que a Independência do

Brasil salvou o prestígio e o poder da sereníssima Casa de Bragança, aquém e além-mar...

A abdicação de D. Pedro I, como já dissemos, causou decepção aos liberais exaltados. O imperador, desistindo da luta, criou a situação que provocaria a Regência: se houvesse lutado, talvez acabasse deposto violentamente e, então, viria o fim da Monarquia. Abdicando, aceitando a revolução, consagrou-a, de certo modo, como já fizera com a Independência. Por sua desistência, reconheceu tacitamente o direito à revolução e deu saída legal ao fato. Registrando o 7 de abril não a deposição, mas a abdicação de D. Pedro I, além de reafirmar por mais este aspecto o caráter legalista inerente a todas as revoluções brasileiras, permitiu que se instaurasse uma Regência e, afinal, se salvasse a Coroa. O período regencial, sendo uma experiência republicana, impopularizaria tal regime; não sendo uma República definitiva, mas provisória, com a saída pela maioria, tornava possível o restabelecimento normal da realeza. Em resumo: o 7 de abril terminou, não destruindo a Monarquia, mas consolidando-a.

Com relação à República, podemos dizer que, também, deu resultado muito diverso do que pensavam os homens. Certamente as pessimistas previsões de Deodoro se confirmaram - a República seria "o poder pessoal institucionalizado", como disse Campos Sales, seria, de fato, o poder supremo de políticos de partido e a perpétua agitação militar. Mas, se considerarmos que para o homem do século XIX a "Proclamação da República" era por assim dizer o começo da "anomia", o fim do Estado, o reino da liberdade, por oposição ao reinado da necessidade, e como todos os liberais realmente pensavam que efetivamente o século XX seria a era das Repúblicas e o fim do poder com a sua feia catadura coercitiva, o resultado foi completamente diverso, mesmo se considerarmos que se

evitou o pior, que seria a sociocracia positivista. Mas ficaríamos com o coronelismo e presidencialismo.

O primeiro estabeleceria um regime feudal; o segundo um regime autocrático.

Com relação ao coronelismo, basta esta página de seu melhor conhecedor:

A superposição do regime representativo em base ampla (produzida pela Abolição do regime servil e com a extensão do direito de sufrágio) e essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral...

O regime federativo também contribuiu, relevantemente, para a produção do fenômeno: ao tornar inteiramente eletivo o governo dos estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais; essas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da política dos “governadores”, repousavam justamente no compromisso “coronelista”. Por tudo isto, o fenômeno estudado é característico do regime republicano, embora diversos dos elementos que ajudam a compor o quadro do “coronelismo” fossem de observação frequente durante o Império.<sup>49</sup>

Com relação ao presidencialismo, basta recordar que, de fato, a figura do presidente passou a dominar toda a vida política brasileira desde o “lusco-fusco” do segundo reinado.

A política dos governadores “ou dos estados” foi uma solução inteligente: dominando os governadores os votos dos seus estados, os chefes estaduais tornar-se-iam, automaticamente, os “grandes eleitores” dos presidentes. E como os estados variavam de população e, obviamente, de eleitorado, os mais populosos, Minas e São Paulo, garantiriam a situação. Tínhamos, com isto, o seguinte: o presidente da República assegurava sua política no Congresso pelos votos das grandes bancadas, atendendo, por sua vez, aos reclamos dos grupos dirigentes das forças

que o apoiavam. E, na escolha de seu sucessor, jogava sempre com estas forças, de modo a ter sucessor de sua confiança. Deodoro recusara a sugestão positivista dos presidentes nomeados por seus antecessores, na chamada “hereditariedade sociocrática”. Os fatos a estabeleceram.

Se a República de 1891 veria o regime coronelista e a supremacia do presidente, depois de 1930 teríamos o presidencialismo puro e o fim das mais elementares liberdades. E isto em nome de uma revolução destinada, como se disse em certa época, para gáudio de Antônio Torres, à “republicanização da República”. A Revolução de 1930, feita em nome da “pureza do voto”, deu no período mais longo, sem eleições, de nossa história; e, feita contra a influência do presidente na escolha de sucessor, levou a um regime em que o presidente não somente podia escolher legalmente seu sucessor como, também, se eleger a si próprio, legislar, mesmo em matéria constitucional, por meio de decretos-leis e assim por diante... O Estado Novo, como efeito da ação republicana e da Aliança Liberal, eis o que é de fazer chorar um arcanjo.

Mas, como as coisas são sempre assim nas revoluções brasileiras, o fascismo do Estado Novo deu organização e consciência à classe operária brasileira que, afinal de contas, é anticomunista, o “esquerdismo” sendo efeito de uma peculiar alienação das elites intelectuais. No Brasil há mais milionários comunistas do que operários socialistas. O autor destas páginas pode atestar, de conhecimento próprio, que a secção mineira do Partido Socialista Brasileiro possuía, em suas fileiras, em certa época, unicamente rapazes de boas famílias, descendentes de barões imperiais alguns, um gráfico e um estudante de origem mais modesta (pequena classe média).

E dentro da lei das compensações: o movimento de 1945, de restauração democrática, terminou consagrando pelo

voto os homens do Estado Novo, legitimados em sua autoridade e prestígio, e derrotando nas urnas os homens que haviam lutado no *underground* contra o fascismo. As eleições que temos tido depois de 1946 demonstram que o eleitorado preferia os homens do Estado Novo e repelia os que queriam a democracia. Houve quem votasse no Sr. Getúlio Vargas com a alegre suposição de que, reeleito, volveria a ditadura e não teríamos esse “incômodo de eleições”. (Fato ocorrido em Belo Horizonte, principalmente na área feminina). Como Rousseau interpretaria tão estranha variação da vontade geral, o povo preferindo os inimigos da liberdade, eis o que se gostaria de saber. Os liberais brasileiros, a rigor, ainda não volveram a si do estupor que o fato provocou inicialmente e muitos caíram numa resignada tristeza, reconhecendo que o povo não ama aos liberais e aos que queriam fazer um bom governo. A razão, aliás, do fenômeno é simples: numa eleição, o “povo” não faz uma escolha racional e livre, mas determina-se em função de muitos fatores - é, aliás, totalmente carente de sentido admitir-se uma “escolha” do eleitorado. Muitos eleitores individuais, principalmente os que compõem o chamado “eleitorado flutuante”, mas não todo ele, realizam condições de uma verdadeira escolha ao votarem. Na prática, na maioria dos casos, o comportamento do eleitorado pode ser determinado em função de categorias sociais diversas, como classe, idade, residência etc. E não falemos no problema, importantíssimo para o caso em apreço, da popularidade dos candidatos. Podemos dizer que, em geral, para não dizer sempre, os resultados que atingem as revoluções brasileiras não coincidem com os objetivos expressa e claramente queridos por seus adeptos exaltados. São, claramente, *journalées* de dupes. Isto sem falar num aspecto curiosamente complementar, que estudaremos em seguida, de anulações de revoluções pelos eleitores. Mas, se ficarmos nas mais radicais de nossas revoluções - a Independência, que criou

uma realza americana, com a atribuição da Coroa à antiga dinastia metropolitana, fato que, como se sabe, e foi dito, provocou grande mal-estar - muita gente achava que não éramos plenamente independentes se a casa de Bragança continuasse encarnando a soberania, a autoridade e o poder, fato muito claro com D. Pedro I, um príncipe português à nossa frente; a República, a que levou ao feudalismo coronelista; e a revolução de 1930, que terminou num regime fascista, que, por sua vez, organizaria a classe operária, eis os famosos exemplos. Outros, por certo, poderão ser encontrados.

#### **4. Consequências imprevisíveis**

Duas leis podemos apontar, finalmente, nesta série de paradoxos das revoluções brasileiras. São, talvez, menos comuns, e de menor efeito.

Primeiramente, a da vitória dos moderados. Em geral, vencem correntes menos radicais. A Independência, como sempre, demonstra o fato: venceu a separação, com a Monarquia constitucional, vencidas as correntes radicais: os partidários da união, os republicanos, os separatistas e os absolutistas. Na Abdicação, também venceram os moderados (Evaristo, Feijó, Honório Hermeto, Vasconcelos), contra os “exaltados” e os “caramurus”. No que se refere à República, foram afastados os republicanos exaltados ou intransigentes, principalmente os positivistas, que queriam, desde logo, uma ditadura como tivemos em 1937. (Há um fato pitoresco em 1889 e nos anos subsequentes - os republicanos “históricos” pouco influíram na República). Podemos dizer que, em 1930, venceram, de início, correntes moderadas - poderia a revolução ter tido um caráter mais esquerdista ou cair no fascismo; em 1937, evitamos a solução mais extremada do

integralismo e, de qualquer modo, o Sr. Getúlio Vargas era um homem equilibrado. Em 1946, a vitória Dutra foi uma situação de transição - nem a continuação do Estado Novo, nem uma vitória da oposição. Os homens do Estado Novo continuariam governando, mas com instituições democráticas.

Quer dizer: todas as revoluções brasileiras conhecem o fenômeno, já mencionado, da *journée des dupes*. Os "exaltados" são postos de lado. Como consequência, Joaquim Nabuco observou que os exaltados são necessários para fazer as revoluções, mas perigosos para o governo. Não podemos governar com eles...

Aliás, devemos reconhecer que os exaltados são sempre pouco numerosos - ninguém vencerá sem apoio dos moderados que, mais realistas e objetivos, costumam levar a melhor. Ademais, cumpre considerar que a maioria do povo é neutra e deve ser conquistada - quando a maioria não é contra. Importa, assim, uma política de moderação para a garantia do equilíbrio.

A segunda lei é a anulação das revoluções pelo voto: sempre que foi possível repetir-se a experiência, as vitórias revolucionárias foram anuladas pelo voto. Fiquemos no caso da República: para a Constituinte, aplicou-se o "Regulamento Alvim" e, como estávamos em plena ditadura, foi fácil eleger uma assembleia dócil ao governo, ou, pelo menos, de republicanos. Mas, as eleições estaduais, já na vigência da Carta de 1891, representaram em muitos lugares, notadamente em Minas, a volta dos antigos políticos imperiais, por si, ou por parentes e amigos.

Certamente, o Parlamento eleito logo após a Independência estava na linha geral dos acontecimentos e não pode ser considerado uma anulação do 7 de setembro pelo voto. Mas, se considerarmos a tragédia da Constituinte, devemos

ver, na crise que provocou a sua dissolução, uma amostra, pelo menos atenuada, do fenômeno que estamos estudando.

Resumidamente: as decisões tomadas por meio da violência, representando uma ruptura no processo normal de formação, são, naturalmente, repelidas pelo povo.

Estes dois fatos, mostrando a fraqueza congênita das revoluções brasileiras, revelam que, havendo meios, preferimos a paz, a ordem e o *status quo*. O brasileiro prefere conservar o que está aí a mudá-lo revolucionariamente. Daí não termos tido muitas revoluções vitoriosas. A solução imperial foi admitida *nemine discrepante* e tivemos quarenta anos de tranquilidade; a solução bem mais difícil do “coronelismo”, de qualquer modo, funcionou, evitando revoluções vitoriosas. O Brasil tem sido um país de poucas revoluções vitoriosas, esta a verdade. O povo prefere não mudar...

## **5. Revoluções sociais no Brasil**

Não foram muitas as revoluções que poderíamos denominar “sociais”, por oposição a outras, mais especificamente “políticas”, posteriormente à Independência do Brasil. Certamente toda revolução é indissoluvelmente social e política, não tendo sentido dizer-se, como geralmente se faz, que a Revolução Francesa seria “política” e a Revolução Russa, “social”. Ambas alteraram a ordem social vigente, ambas criaram novo tipo de Estado. Mas denominaremos, aqui, revoluções “sociais”, as que foram determinadas por acontecimentos de caráter social, isto é, relacionados às condições econômicas e às relações de classe, sem objetivos puramente partidários. O conceito de “revolução política”, aqui, é eminentemente restritivo: refere-se à política partidária, à luta pelo poder.

Antes da Independência verificaram-se algumas revoluções sociais de certa profundidade, como, por exemplo, os quilombos, a guerra dos Emboabas e certas lutas no Norte, a “conspiração dos alfaiates”, a famosa e ainda pouco estudada Inconfidência baiana, que propunha a Independência do Brasil acompanhada de outras reivindicações mais inquietantes. Se os historiadores continuam demonstrando pouca preocupação pela Inconfidência Baiana, as autoridades judiciárias do Salvador agiram de outra maneira e adotaram medidas punitivas bem mais severas do que fez a alçada contra os mineiros.

O Brasil assistiria, nos primeiros tempos do regime republicano, a três importantes revoluções sociais - extremamente parecidas - Canudos, Contestado e Muckers. Os sertões da Bahia, o planalto catarinense e as terras gaúchas foram agitados pela presença de fenômeno de idênticas características, o que nos leva a estudá-los conjuntamente, ainda mais que, habitualmente, não são objetos de estudo em profundidade, principalmente não são considerados como faces da mesma realidade.

O mais extraordinário no caso é que, se tomarmos os casos extremos - Canudos e os Muckers - temos uma situação muito parecida, embora com todos os elementos componentes diversos, diríamos, antagônicos. Um na Bahia, outro no Rio Grande do Sul, um entre caboclos, outro entre descendentes de alemães, um entre católicos, outro entre protestantes. Aliás, o caso de Contestado, tão incrivelmente semelhante a Canudos, teve como iniciador um Antônio Conselheiro, italiano e, parece, como continuador, outro, de origem castelhana.<sup>50</sup>

Estas revoluções adquiriram dois aspectos principais:

- a) caráter religioso;

b) intenções sebastianistas ou restauradoras.

O caráter religioso parece mais evidente, e as tendências antirrepublicanas parecem derivadas, uma espécie de consequência geral da situação.

Pelo que se sabe sobre todos os três movimentos citados, a coisa é dolorosamente simples: populações abandonadas procuraram resolver, a seu modo, seus problemas religiosos, na base de “profetas” empiricamente surgidos em seu seio, sem autoridade das organizações eclesiais regulares. Nos casos de Canudos e Contestados temos a presença de fenômeno muito antigo - o “ermitão”, reconhecido oficialmente, no Brasil, pelas *Constituições primeiras do arcebispado da Bahia*, de D. Sebastião Monteiro da Vide. Para obviar a falta do clero, e numa espécie de antecipação do diaconato restaurado pelo Concílio do Vaticano II, a igreja, no Brasil, oficializou a figura do *ermitão* - pessoas com poderes especiais para suprir a falta de clero ou manter a vida religiosa, dentro dos limites normais. Até hoje, como se sabe, há pessoas, mais ou menos investidas em funções de caráter oficial, para dirigir e orientar o culto em regiões muito abandonadas. Em Minas, alguns destes ermitões ficariam famosos - o irmão Lourenço, fundador do Caraça, e Feliciano Mendes, de Congonhas. Homens que entraram para a história, podemos dizer.

Estes conflitos sociorreligiosos dos últimos anos do século XIX e começos do XX devem ser estudados em ligação com a crise religiosa do Brasil a partir do “cisma da alma”, que foi a “questão dos bispos”. Data provavelmente desta crise, ocorrida durante o gabinete de 7 de março, essa cisão, essa alienação das elites brasileiras com relação ao povo, que Oliveira Viana denomina “marginalização das elites” brasileiras. Como se sabe, o mundo oficial e a *intelligentzia do Brasil* tomaram partido contra os bispos, e o povo os

apoiou. Se alguns elementos, no mundo oficial, como D. Pedro II, agiram em nome dos princípios tradicionais do regalismo português, muitos elementos, como o visconde do Rio Branco, o pessoal das lojas e os intelectuais progressistas e liberais preferiam outras razões - a luta que se travava na Europa entre os "liberais" e os "ultramontanos". Liquefez-se a religião das classes cultas, dissolvida em vago deísmo, enquanto o resto da população, com exceção, talvez, de certas áreas de Minas, graças à influência de D. Viçoso, adotava um catolicismo meio sincretista. Uma das consequências desta situação, além do anticlericalismo dos meios intelectuais (foi quando Rui, em arroubos de mocidade, traduzia e prefaciava o lamentável livro de Doellinger) foi o aparecimento do positivismo, quando alguns jovens, que procuravam verdades mais substanciais, preferiram a ordenação sistemática e rígida de Augusto Comte ao verbalismo liberal e romântico dos republicanos históricos e outros.

Um possível reinado de D. Isabel poderia significar o fim da crise, pois uma imperatriz de sólidas convicções religiosas consolidaria as estremecidas relações entre o mundo oficial e a igreja do povo brasileiro. Esta, aliás, uma das razões da hostilidade à princesa.

A República, como foi feita, tornou-se a consolidação do domínio das elites anticlericais. Não nos esqueçamos de que a comissão encarregada da redação do projeto, de onde saiu a Constituição de 1891, foi presidida pelo conselheiro Saldanha Marinho, líder da ala mais radical da maçonaria. E o "país legal" adotou um dos tipos mais agressivos de Estado leigo que se conhecem, ao qual não faltariam tons de violência e agressão positiva e atos ridículos - a certo presidente de Minas que recusou, em nome da separação entre a igreja e o Estado, que uma banda de música militar acompanhasse uma procissão, não faltaram aplausos enfáticos: "ainda havia republicanos no

Brasil”. República e Estado leigo tornaram-se expressões sinônimas, ficando clássica a frase de Clóvis Beviláqua - “O direito brasileiro é essencialmente leigo”.

Ora, tudo isto em nome de um povo essencialmente religioso, que rejeitou frontalmente o laicismo oficial, ficando famosas umas trovas que ridicularizavam a ideia de “casamento por escritura”. O que não se estudou devidamente até hoje e que, talvez, não possa ser documentado, são as consequências da separação entre a igreja e o Estado na vida das populações do Interior, principalmente em regiões mais afastadas. Como é sabido, nos primeiros tempos, a igreja teve que reorganizar-se, enfrentando uma série de dificuldades, inclusive de ordem material, na procura de novas bases para sua existência. Houve uma reconcentração de atividades e esforços, para, depois, prosseguir na sua expansão. Esta (que não poderia deixar de se fazer, como sempre tem sido, por meio do clero regular) foi entregue, em grande parte, a religiosos de origem estrangeira que, se prestaram inestimáveis serviços, encontraram, por vezes, dificuldades sérias, em mais de um lugar, diante de situações totalmente estranhas. Mesmo assim, conseguiram, em muitas regiões, resultados notáveis.

Em conjunto, porém, as populações sertanejas ficaram desprovidas não somente de assistência religiosa regular, a não ser visitas intermitentes de “missionários”, como, também, de qualquer forma de vida social, regular, secularmente feita à sombra da igreja, agora substituída por um abstrato “Estado”, que ninguém sabia o que era. Como podemos afirmar, com absoluta certeza, e todos os depoimentos recolhidos, principalmente à margem das revoltas sociais aqui estudadas, o confirmam, a partir de então as populações sertanejas ficaram, por assim dizer, à margem da lei e de qualquer ordem social regular. Ninguém imaginará oficiais de registro civil indo de

povoado em povoado, convocando os povos dos sertões mais ínvios a cumprirem as obrigações legais, e daí podemos avaliar a quantidade enorme de pessoas que, juridicamente, não existiam...

Por outro lado, no Império, de qualquer modo, o mundo oficial mantinha-se ligado por vários laços aos sentimentos populares. Aliás, até hoje, a Monarquia é popular em qualquer país, inclusive nos Estados Unidos, como podemos documentar pelo interesse que as revistas ilustradas dedicam a personagens da realeza ou a filmes sobre cortes. Pesquisas de opinião pública, na França, revelam que o retrato da princesa Margaret na capa de uma revista aumenta consideravelmente a vendagem e a série de filmes sobre a infeliz Imperatriz Elisabeth da Áustria (Sissi) foi recorde absoluto de bilheteria - na França e no Brasil. Ora, no Brasil, a Monarquia, mesmo nos piores momentos do conflito, conservou seu caráter religioso - e um viajante estrangeiro registrava, com espanto, que o visconde de Rio Branco, enquanto prendia bispos, não perdia oportunidade de mostrar convicções católicas, pelo menos externas, conduzindo o pálio em procissão do Santíssimo. Seria hipocrisia? Talvez não: ele poderia estar sinceramente convencido de que D. Vital e D. Antônio de Macedo Costa haviam, apenas, infringido leis civis do país. Convém recordar que, para muitos dos defensores da posição oficial, não houve questão propriamente religiosa, mas sim puramente civil. Quer dizer: uma pendência em que entravam prelados e irmandades, mas divergindo sobre pontos de direito positivo do Império.

Mas todo mundo sabia que o Império estava associado à igreja e a protegia (mesmo por um modo algo desconcertante...) e a República era leiga. Isto chocava profundamente.

Por último, acresce considerar que a adoção do federalismo entregaria as regiões do interior aos governos locais, sem a assistência e a proteção do governo central que, daí por diante, somente cuidaria do Rio de Janeiro. Muito embora seja extremamente perigoso atribuir-se a desigualdade de desenvolvimento econômico entre as diversas regiões do país ao regime político ou à forma do Estado, não seria temerário concluirmos que consolidação do coronelismo pela organização judiciária decorrente do federalismo (autoridade a serviço de um partido, e sempre o mesmo, contrapondo-se ao sistema imperial, que corrigia o facciosismo pela alternativa) viria, também, criar novas áreas de atrito entre as populações humildes das paragens mais remotas, que viam acentuarem-se suas condições de dependência. Os aspectos semifeudais da sociedade brasileira foram, no Império, atenuados e corrigidos pela magistratura imparcial e democrática do Poder Moderador – depois, com o presidencialismo e a federação, as ligações de dependência política e econômica entre os campônios e os senhores das terras não fizeram senão aumentar, atingindo, logo, o máximo de expansão.

Há um aspecto que não foi devidamente estudado e que se refletiu, como pode ser comprovado, no caso de Contestado.

Trata-se do caráter conscientemente racista da orientação oficial a respeito de imigração – admitia-se quase claramente que convinha trazer alemães, italianos etc. (portugueses, não) por serem de “melhor raça”. Modernamente, instalações feitas para receber imigrantes estrangeiros, em São Paulo, passaram a servir para o brasileiro, também. O assunto mereceria uma pesquisa aprofundada. Certamente, era necessário o reforço da mão de obra alienígena – mas, na prática, a orientação seria outra. O trabalhador brasileiro não tinha quem o apoiasse e o estrangeiro, ademais dos órgãos de política imigratória,

tinha o apoio de seus governos. Ainda recentemente, o príncipe D. Pedro de Orléans e Bragança, visitando o sul do país, ouviu de um lavrador brasileiro queixa significativa a respeito de sua situação de inferioridade:

“Doutor, nós não temos cônsul...”

As revoltas populares de Canudos, Contestado e dos Muckers, se assumiram um ar de revolta política antirrepublicana, não o foram senão de modo decorrente. Aliás, como bem documentou Osvaldo R. Cabral em seu excelente estudo sobre o Contestado, mesmo a parte de guerra santa, no caso, foi secundária. Em resumo, populações abandonadas, que tentaram reconstituir as condições de vida social, como lhes pareceu possível. O governo, então, mandou soldados combatê-los; defenderam-se lutando não somente em favor de suas incipientes formas sociais, como também da religião (embora defeituosamente compreendida) e contra a República, que lhes parecia inimiga de Deus.

## **6. O mistério do reino**

### **A. Tentativa de explicação**

Qual a razão desta estranha série de paradoxos das revoluções brasileiras?

Por certo não é fácil apresentar um conjunto completo e cabal de explicações. Mas, provisoriamente, podemos fixar a questão do seguinte modo, na esperança de que, futuramente, apareça uma explicação satisfatória e definitiva.

a) Crença na legitimidade. É possível admitir-se que o brasileiro acredita, de maneira obscura e confusa, meio inconsciente, que só a autoridade legítima tem o direito de governar. Mais ainda: é possível que nosso

povo tenha, no fundo do coração, a sólida, embora oculta, convicção de que há uma ordem natural, uma lei natural, imutável e absoluta, à qual se deve recorrer. Fomos formados, por longos séculos, numa das melhores tradições de teoria política da Europa, para não dizer, na melhor. Somos descendentes de homens que, gerações e gerações, escutaram das tribunas mais autorizadas a voz dos discípulos de Francisco Suárez, o mais importante filósofo que ensinou entre nós. Para um brasileiro, o “doutor exímio” não é um vago pensador estrangeiro, mas um antigo lente de prima na Universidade de Coimbra, onde estudaram os juristas e teólogos que tivemos entre nós, pelos séculos em fora. Os mestres de nosso povo foram, em suma, grandes suaristas. Basta um nome: Antônio Vieira. Podemos ver em várias cidades do Brasil os púlpitos de onde jorraram as torrentes de luz de seus ensinamentos; seus livros vêm sendo estudados ano após ano.

Os brasileiros cultos de muitas gerações se educaram em colégios jesuítas e absorveram em grandes haustos a doutrina do “padre Soares”. Muitos autores leigos (como Sousa de Macedo) refletem as suas doutrinas e até a debatida questão dos Quintos devidos a el-rei, em pleno século XVIII, ainda era decidida pela pena de Antonil, invocando a autoridade do velho “padre Soares”, que somente deixaria de ser estudado na segunda metade do século barroco, por ação e influência de Pombal. Mas nenhum antijesuitismo teve força de expelir Vieira das escolas, mesmo ficando o grande pregador e moralista reduzido à categoria de autor de frases bonitas e retórica fantasiosa. Mas, por detrás do prestígio puramente literário, atrás de sua retórica frondosa e farfalhante, a doutrina do mestre inaciano fluía para as almas. E esta, afinal, é a da lei

natural estável, de rei ministro da coisa pública; do direito do povo à quebra do *pactum subjectionis*, se o rei se inclina à tirania etc. Basta a declaração de direitos de *A arte de furto*, uma das mais antigas em língua vernácula, que foi lida e relida pelos tempos a fora, como coisa de Vieira e que ninguém cuidava que fosse aplicação textual de Suárez, basta ela, e fica confirmada a possibilidade de uma influência constante do pensamento político suarista no mundo de língua portuguesa:

A razão é que Deus, no princípio, criou o homem livre e tão livre que a nenhum concedeu domínio sobre o outro e até Adão, cabeça de todos, por ser o primeiro, só de animais, aves e peixes o fez Senhor. Mas a todos juntos em comunidades deu poder, para se governarem com as leis da natureza. E nesta conformidade todos juntos, como senhores cada um de sua liberdade, bem a podiam sujeitar a um só, que escolhessem para serem melhor governados com o cuidado de um, sem se cansarem outros. E a este escolhido pela comunidade dá Deus o poder, porque o deu à comunidade e transferindo-o esta em um, de Deus fica sendo. E neste sentido se verificam as escrituras que dizem que Deus faz os reis e lhes dá o poder. E se alguém cuidar que só de Deus, e não do povo, recebem os reis o poder, advirta que esse é o erro com que se perdeu Inglaterra e abriu a porta às heresias com que se fez papa o rei, admitindo que recebia os poderes imediatamente de Deus, como os sumos pontífices.

Depois de citar o caso de Saul, observa o sábio autor:

E advirtam também os povos que por fazerem o rei e lhe darem o poder, não lhes fica livre o revogar-lhe, nem limitar-lho; porque a lei da verdadeira justiça ensina que os pactos legítimos se devem guardar e que as doações absolutas valiosas não se podem revogar.

De tudo isto pode ter ficado definitivamente arraigado nos corações brasileiros, a convicção de que há uma ordem natural, e um direito líquido e certo ao exercício do poder pela autoridade legítima e que a rebelião somente se justifica se é o recurso à lei mais antiga e venerável, contra a ação do tirano. Os mestres jesuítas sabiam bem distinguir o rei legítimo do tirano que se torna ilegítimo, por quebrar o *pactum subjectionis*. Assim, o estranho Juan de Mariana expõe a espinhosa questão:

La tiranía, que es la última y peor forma de gobierno, antitética también de la monarquía, empieza muchas veces por apoderarse del poder a viva fuerza; y deriva de bueno o mal origen, pesa siempre de una manera cruel sobre la frente de sus súbditos. Aun partiendo de buenos principios, cae en todo género de vicios, principalmente en la codicia, en la ferocidad y la avaricia.

Explicadas ya las condiciones del buen príncipe, es fácil resumir las del tirano que, manchado de todo género de vicios, provoca un camino casi contrario la destrucción de la república. Debe, en primer lugar, el poder de que disfruta, no a sus méritos ni al pueblo, sino a sus propias riquezas, a sus intrigas o a las fuerzas de las armas; y aun habiéndolo recibido del pueblo, lo ejerce lentamente, tomando por medida de sus desmanes, no la utilidad pública, sino su propia utilidad, sus placeres y sus vicios.

Tirano es el que manda contra la voluntad de sus súbditos, tirano el que comprime con las armas la libertad del pueblo, tirano el que lejos de mirar principalmente por los intereses generales, no piensa más que en su provecho y en el engrandecimiento del poder que villanamente ha usurpado; y ciego ha de ser el que no vea todo esto.<sup>51</sup>

Benjamin Constant, o romântico e lúcido inspirador da Constituição do Império, enfrentando um problema que celebrizaria seu tempo, o do bonapartismo, e que vem acompanhando de perto as revoluções modernas – o da tirania, para assegurar a ordem em face do vácuo criado pela abolição da realeza, situação crônica na América hispânica, em perpétuo caos – com os caudilhos a substituírem o rei, assim expõe, na eloquente maneira de seu tempo, a famosa distinção:

La monarchie, telle qu'elle existe dans la plupart des États européens, est une institution modifiée par le temps, adoucie par l'habitude. Elle est entourée de corps intermédiaires qui la soutiennent à la fois et la limitent: et sa transmission régulière et paisible rend la soumission plus facile et la puis – sance moins ombrageuse. Le monarque est en quelque sorte un être abstrait. On voit en lui non pas un individu, mais une race entière de rois, une tradition de plusieurs siècles.

L'usurpation est une force qui n'est modifiée ni adoucie par rien. Elle est nécessairement empreinte de l'individualité de l'usurpateur, et cette individualité, par l'opposition qui existe entre elle et tous les intérêts antérieurs, doit être dans un état perpétuel de défiance et d'hostilité.

La monarchie n'est point une préférence accordée à un homme aux dépens des autres; c'est une suprématie consacrée d'avance: elle décourage les ambitions, mais n'offense point les vanités. L'usurpation exige de la part de

tous une abdication immédiate, en faveur d'un seul: elle soulève toutes les prétentions: elle met en fermentation tous les amours-propres. Lorsque le mot de Pédarète porte sur trois cents hommes, il est moins difficile à prononcer, que lorsqu'il porte sur un seul.

Ce n'est pas tout de se déclarer monarque héréditaire. Ce qui constitue tel, ce n'est pas le trône qu'on veut transmettre, mais le trône qu'on a hérité. On n'est monarque héréditaire qu'après la seconde génération. Jusqu'alors, l'usurpation peut bien s'intituler monarchie: mais elle conserve l'agitation des révolutions qui l'ont fondée: ces prétendues dynasties nouvelles sont aussi orageuses que les factions, ou aussi oppressives que la tyrannie. C'est l'anarchie de Pologne, ou le despotisme de Constantinople. Souvent c'est tous les deux.

Un monarque, montant sur le trône que ses ancêtres ont occupé, suit une route dans laquelle il ne s'est point lancé par sa volonté propre. Il n'a point sa réputation à faire: il est seul de son espèce: on ne le compare à personne. Un usurpateur est exposé à toutes les comparaisons que suggèrent les regrets, les jalousies ou les espérances; il est obligé de justifier son élévation: il a contracté l'engagement tacite d'attacher de grands résultants à une si grande fortune: il doit craindre de tromper l'attente du public, qu'il a si puissamment éveillée. L'inaction la plus raisonnable, la mieux motivée lui devient un danger. *Il faut donner aux français tous les trois mois, disait un homme qui s'y entend bien, quelque chose de nouveau:* il a tenu parole.

Or, c'est sans doute un avantage que d'être propre à de grandes choses, quand le bien général l'exige: mais c'est un mal, que d'être condamné à de grandes choses, pour sa considération personnelle, quand le bien général ne l'exige pas. L'on a beaucoup déclamé contre les rois fainéants. Dieu nous rende leur fainéantise, plutôt que l'activité d'un usurpateur!

Aux inconvénients de la position, joignez les vices du caractère: car il y en a que l'usurpation implique, et il y en a encore que l'usurpation produit.

Que de ruses, que de violences, que de parjures elle nécessite! Comme il faut invoquer des principes qu'on se prépare à fouler aux pieds, prendre des engagements que l'on veut enfreindre, se jouer de la bonne foi des uns, profiter de la faiblesse des autres, éveiller l'avidité là où elle sommeille, enharfir l'injustice là où elle se cache, la dépravation là où elle est timide, mettre, en un mot, toutes les passions coupables comme en serre chaude, pour que la maturité soit plus rapide, et que la moisson soit plus abondante!

Un monarque arrive noblement au trône: un usurpateur s'y glisse à travers la boue et le sang; et quand il y prend place, sa robe tachée porte l'empreinte de la carrière qu'il a parcourue.

Croit-on que les succès viendra, de sa baguette magique, le purifier du passé? Tout au contraire, il ne serait pas corrompu d'avance, que le succès suffirait pour le corrompre.

L'éducation des princes, qui peut être défectueuse sous bien de rapports, a cet avantage, qu'elle les prépare, sinon toujours à remplir dignement les fonctions du rang suprême, du moins à n'être pas ébloui de son éclat. Le fils d'un roi, parvenant au pouvoir, n'est point transporté dans une sphère nouvelle. Il jouit avec calme de ce qu'il a, depuis sa naissance, considéré comme son partage. La hauteur à laquelle il est placé ne lui cause point de vertiges. Mais la tête d'un usurpateur n'est jamais assez forte, pour supporter cette élévation subite. Sa raison ne peut résister à un tel changement de toute son existence. L'on a remarqué, que les particuliers mêmes, qui se trouvaient soudain investis d'une extrême richesse, concevaient des désirs, des caprices et des fantaisies désordonnées. Le superflu de leur opulence les enivre, parce que l'opulence est une force ainsi que le pouvoir. Comment n'en serait-il pas de même de celui qui s'est emparé illégalement de toutes les forces, et approprié illégalement tous les trésors? Illégalement, dis-je, car il y a quelque chose de miraculeux dans la conscience de la légitimité. Notre siècle fertile en expériences de tout genre, nous en fournit une preuve remarquable. Voyez ces deux hommes, l'un que le vœu d'un peuple et l'adoption d'un roi ont appelé au trône, l'autre qui s'y est lancé, appuyé seulement sur sa volonté propre, et sur l'assentiment arraché à la terreur. Le premier, confiant et tranquille, a pour allié le passé: il ne craint point la gloire de ses aïeux adoptifs, il la rehausse par sa propre gloire. Le second, inquiet et tourmenté, ne croit pas aux droits qu'il s'arrogé, bien qu'il force le monde à les reconnaître. L'illégalité le poursuit comme un fantôme: il se réfugie vainement et dans le faste et dans la victoire. Le spectre l'accompagne, au sein des pompes et sur les champs de bataille. Il promulgue des lois, et il les change: il établit des constitutions, et il les viole: il fonde des empires, et il les renverse: il n'est jamais content de son édifice bâti sur le sable, et dont la base se perd dans l'abîme.<sup>52</sup>

O sebastianismo não é apenas a velha tendência a supervalorizar o passado, os tempos áureos, a idade de Saturno; tem significado mais profundo: a rebelião destrói a ordem eterna da lei natural. Logo, esta última permanece válida e, pois, o usurpador deve ser afastado e ceder o passo a quem de direito. Com relação a D. Sebastião, perdida com ele a Independência e a grandeza nacional, com ele volveriam ambas, e como também não se tinha a prova absoluta da morte do infeliz soberano, ele poderia voltar a exigir o trono. Esta era uma crença tão sólida que nenhum rei da casa de Bragança usou a Coroa – embora os vejamos nos retratos segurarem-na firmemente com a mão direita, como a dizerem, com altivez lusitana: “Não a

posmos sobre a cabeça, por respeito a D. Sebastião – mas ninguém o fará”. E não é curioso que volvesse ao mito sebastianista, a mais autêntica de nossas insurreições populares, a guerra de Canudos, quando vimos o povo lutando por ela anos seguidos contra as tropas do governo, e em defesa dos mais sagrados direitos, a começar do de legítima defesa (o trágico da epopeia de Canudos está em que os chamados jagunços nada pretendiam senão viver em paz na sua aldeia, não constituindo perturbação da ordem, que só foi alterada quando começou a invasão do Sertão pelas tropas do governo). Os sertanejos de Antônio Conselheiro, refletindo confusas ideias herdadas de seus antepassados, ensinados pelos jesuítas, acreditavam que havia uma ordem natural e uma lei legítima, ordem e lei que governos haviam violado. E não sabiam muito bem onde estava esta lei e esta ordem, mas sabiam que, no Rio de Janeiro, havia sido instalado um governo que, por exemplo, considerava hostilmente a prática da religião, um governo de homens sem fé. Ora, um governo inimigo de Deus, eis a negação suprema da ordem natural e legítima dos governos. Se a autoridade legítima representa o governo de Deus sobre o mundo, conforme ensina a Escritura, como se explica que os detentores do poder possam negar oficialmente a Deus? Um homem que comete o pior crime, qual seja o da impiedade, não tem o direito de exigir a obediência dos cidadãos. A revolta do povo contra a República, por motivos religiosos, era a consciência confusa da presença da mais bela e nobre filosofia cristã. E de qualquer modo, os sertanejos conheciam e viviam aqueles versos populares que continham em si o protesto contra a injustiça suprema:

Saiu Dom Pedro Segundo

Para o reino de Lisboa

Acabou-se a Monarquia

E o Brasil ficou à toa.

Podemos, assim, resumir a coisa dizendo que a convicção íntima e profunda de que há uma ordem natural estável e que somente a autoridade legítima pode governar, a crença de que há, como vimos, um Direito Natural Político, que conduz a toda a série de paradoxos antes estudados. Quase todos eles podem ser referidos à questão da crença no Direito Natural Político e na defesa da legitimidade.

b) Temos, em seguida, a questão da alienação das elites brasileiras, estudada por Oliveira Viana, em texto famoso, sob o nome de “marginalização”:

Justamente por isto é que cheguei à convicção de que os homens da elite intelectual do Brasil, não só os que possuem preparação jurídica, como os que possuem preparação literária e científica – os chamados “homens do pensamento” (doutrinadores, propagandistas, idealistas, publicistas etc.) – podem ser enquadrados, mui legitimamente, dentro da grande categoria dos “homens marginais” (*marginal men*), da classificação de Park. Porque – como o tipo de Park – vivem todos eles entre duas “culturas”: uma, a do seu povo, que lhes forma o subconsciente coletivo; outra, a *européia ou norte-americana*, que lhes dá as ideias, as diretrizes do pensamento, os paradigmas constitucionais, os critérios do julgamento político.<sup>53</sup>

Esta marginalização, que pode tomar um colorido “esquerdista” (liberais do Império querendo um parlamentarismo à inglesa no país real do Brasil de então, republicanos históricos querendo adotar entre nós as instituições norte-americanas, socialistas de vários tipos na atualidade), ou “direitista” (como estes grupos que desejam organizar, no Brasil estruturas corporativistas ou aristocráticas, contra as tendências individualistas e igualitárias de nosso povo), conduz a um curioso complexo de inferioridade nacional, caracterizado pelo desprezo, por parte de nossas elites, de todos os valores caracteristicamente nacionais e de feição tradicional, tidos como de fundo irremediavelmente plebeu. Queremos ser diferentes do povo e suas tradições, queremos ser estrangeiros e

civilizados, sem as velharias de gente ibérica. A isto, noutro local, denominamos de inferioridade nacional. Remetemos o leitor ao que foi dito então:

c) O “complexo de inferioridade” nacional - Um dos mais sérios óbices à formação de uma consciência nacional no Brasil, com reflexos evidentes não apenas no campo da ação política, como também e muito principalmente na orientação adotada nos estudos históricos - para que estudar a história se ela carece de todo atrativo? - deve ser procurado num curioso “complexo de inferioridade nacional”, oriundo de uma série de contingências históricas ligadas às ideias dominantes no período que vai da Revolução Francesa à Guerra de 1914. Os brasileiros adquiriram a posição de povo independente e tiveram que organizar seu país numa fase histórica dominada por hierarquias de valores de todo em todo desfavoráveis a seus objetivos. Ainda mais que, sem uma visão de conjunto do processo histórico - visão de conjunto que falta à maioria das pessoas -, os brasileiros não podiam compreender que eram vítimas de um processo lento de formação, em virtude da amplitude de seu território, o que se era um dado desfavorável - menor rapidez de crescimento - possuía um lado positivo - “mais futuro pela frente”.

Mas, além destas conotações gerais, algumas havia específicas ao tempo, que estudaremos.

Podemos afirmar que os homens da era liberal não podiam compreender uma civilização que não fosse feita à base do carvão de pedra e da estrada de ferro. Fora dos quadros fumarentos da civilização vitoriana - não havia salvação possível. E o Brasil se via condenado, de antemão, pois, com o subsolo praticamente sem hulha, a superfície enrugada da

terra não era de molde a entusiasmar construtores de ferrovias.

Como uma espécie de corolário a esta posição geral, muitas verdades inabaláveis pesavam como sentenças de morte sobre o Brasil, condenado por fatalidades irrecorríveis a uma situação de perpétua inferioridade.

Vinha em primeiro lugar a raça. O século XIX foi muito mais racista do que geralmente pensamos. Como as ideias de superioridade racial passavam por normais e tranquilas, ninguém as punha em dúvida. Estavam, por assim dizer, no subconsciente de todos. A “raça eleita” para todos os efeitos era a “anglo-saxônica”, muito embora fosse histórica e etnograficamente impossível definir semelhante “raça”. O parlamentarismo à inglesa, o federalismo à americana, êxitos retumbantes em matéria de invenções e de máquinas, uma expansão comercial sem precedentes, tudo fazia com que os “saxões” fossem vistos como um povo superior. Constantemente vemos explicações do êxito do parlamentarismo britânico ou do federalismo norte-americano como fundado na raça. E não somente filhos dos países interessados diziam tais coisas - uma antologia brasileira da superioridade da “raça inglesa” daria volumes.

Mas não somente a Inglaterra e os Estados Unidos se beneficiariam de semelhante posição; a Alemanha, que entrava impetuosamente pela história - depois de vencer a França! - e fundava um Império, onde não faltariam nem generais, nem industriais, nem filósofos, a ponto de Latino Coelho considerar a Germânia restaurada, como a Atenas moderna, também um país de raça eleita e, contrapondo-se, a “decadência” dos “latinos” - Portugal, Espanha, Itália, mesmo a França.

Foi, convém lembrar, neste ambiente que os autores racistas surgiram, os Gobineau, Chamberlain, Le Bon etc.

Ora, o Brasil, sobre ser de uma raça inferior, ou, antes, de um ramo inferior da raça branca, era um país de mestiços e com a colaboração de raças primitivas e bárbaras, o que, afinal, produziria um precipitado universal de todas as calamidades - a mestiçagem passava como um fator de degenerescência. Ora, a mestiçagem com raças “inferiores” somente podia ser funesta.

Era a desgraça completa...

Como se não fosse um *handicap* desfavorável suficientemente trágico o de ser um povo de mestiços de portugueses com pretos e índios, havia mais: o clima. A questão dos trópicos somente hoje começa a ser colocada devidamente depois da deslumbrada admiração dos descobridores à crítica severa dos homens do século passado. Impossível, dizia-se, uma civilização nos trópicos. Difícil, certamente, aquele tipo de civilização que eles conheciam, de casas quentes e fechadas, homens de sobrecasaca e cartola, mulheres carregando toneladas de roupas e afogadas em espartilhos. Mas uma civilização tipicamente tropical como os brasileiros, com suas casas de varanda, suas roupas leves estavam fazendo - esta era possível. Claro está que havia necessidade de muita coisa, desde a adaptação de roupa, do mobiliário e da alimentação ao clima, até a indústria do frio, cujo aparecimento entre nós D. Pedro II anotaria deslumbrado em seu diário relativo ao ano de 1862, em parte por interesse científico, em parte por sentir que isto iria servir muito ao país. Querer, porém, viver no Rio como em Londres

era, evidentemente, um exagero e daí a razão aparente dos inimigos dos trópicos.

Mas a raça e clima desfavoráveis não esgotavam o rosário de frustrações. Contrastando com a América uniformemente republicana, o Brasil possuía um imperador. Era um rei sem etiquetas exageradas, numa Corte que mais parecia casa de família, reinando graças a uma Constituição ultrademocrática, num país que era um modelo de ordem e liberdade. Pouco importava, porém: havia o rei. E o século XIX era uma centúria republicana. Todas as doutrinas, desde as de filosofia política até as de biologia - os casamentos consanguíneos provocavam degenerescência - estavam aí para condenar a hereditariedade da transmissão do poder supremo. A coisa era tão séria que os brasileiros consideravam uma nódoa em sua história o fato de terem tido a Independência, obra de um príncipe - era a teoria famosa da "mentira de bronze". A presença de D. Pedro I galopando através da história e marcando o primeiro ano da nacionalidade soberana perturbava as noites de muitos brasileiros, como as passadas funestas do "Cavaleiro da meia-noite" nas noites frias de Itabira...

O interessante é que alguns dos melhores espíritos na América achavam que a solução monárquica fora uma grande felicidade para o Brasil, permitindo uma transição homogênea e pacífica, em lugar da "orfandade", como diz um autor recente, em que ficaram as antigas terras do rei de Espanha ao se separarem da mãe-pátria... E como se tinha, de modo geral, como verdade histórica solidamente comprovada que a República não somente era superior, mais democrática e mais "científica" do que a Monarquia, como também, mais "moderna", evoluindo os povos, fatalmente de uma para a outra, o resultado é que nós

passávamos como sendo mais “atrasados” do que os demais sul-americanos, ninguém atentando para o fato de que eram vítimas do mais infrene caudilhismo, enquanto no Brasil reinavam a paz, a ordem e a liberdade...

Por último, havia a religião. O Brasil era um país oficialmente católico. O século XIX era anticatólico por excelência. As grandes nações civilizadas eram protestantes - a religião de Roma surgia como inimiga do progresso e da civilização - estávamos na época do *Sílabo*. Para as pessoas cultas o protestantismo era como uma forma “evoluída” de religião - o catolicismo, a maneira atrasada. Politicamente, a igreja passava como aliada do absolutismo e do *Ancien Régime*. Economicamente, o protestantismo estava ligado ao capitalismo - naquele tempo isto era honra, embora hoje nem todos aplaudam semelhante companhia... Filosoficamente, o protestantismo era uma ponte entre o catolicismo, a religião revelada, dogmática, ultramontana e o materialismo, o ateísmo, considerados, então, mais “científicos” do que o reconhecimento da existência de Deus e outras verdades da teologia. Para o século de Augusto Comte, de Spencer, de Renan, de Marx, para o século que opunha a ciência à teologia como inimigas declaradas, ser protestante sempre já seria um modo “moderno” de ter uma religião...

\* \* \*

Ora, a reunião desses fatores todos não poderia deixar de ter senão o resultado que trouxe: o brasileiro sentiu tudo que era peculiar e específico seu - o clima tropical, a origem portuguesa, a religião católica, a Monarquia, a mistura de raças - como motivo de horror e abominação.

d) Por fim, temos uma forma curiosa de mentalidade, cuja origem ainda não foi devidamente apurada, mas que já foi assinalada por vários autores, como, por exemplo, Cruz Costa. Temos uma natural tendência ao nominalismo e, como, consequência, ao voluntarismo. Seremos escotistas que ignoramos a nossa filosofia? É possível que haja certa responsabilidade da parte do doutor sutil em tudo isto, ainda mais que o primeiro sermão pregado no Brasil, o de frei Henrique de Coimbra, haja sido de frade menor. O pensamento social brasileiro é grandemente influído por esta maneira. Temos a tendência de recusar o valor de verdade objetiva às ideias e, principalmente, às instituições sociais. Mais ainda, achamos possível adotar não importa que constituição, sem consideração pelas circunstâncias históricas e precisas que acompanharam nossa origem e formação. O caso de Rui, diante da Constituição norte-americana e procurando adaptá-la ao Brasil, é típico: a força da Suprema Corte, como sabe qualquer pessoa, não é produto de uma teoria, mas de uma evolução histórica perfeitamente caracterizada, a federação, algo de puramente histórico, também, e sem sentido gramatical, digamos assim, entre nós, já que as províncias brasileiras viviam unidas, como, aliás, reconheceria o próprio Rui na Constituinte, não se justificando a sua federação. Mas, ainda o presidencialismo americano surgiu da necessidade de criar-se um Executivo forte para a União, de acordo com as tendências inglesas do tempo, para contrabalançar fatores dissolventes. Era, para aqueles fazendeiros conservadores, um princípio de ordem e a transferência dos poderes do rei Jorge III para o quase rei George Washington.

O resultado é que muitas de nossas revoluções tendem a ser uma série de equívocos, pois, afinal, seus organizadores limitam-se a criar espantosas construções abstratas, sem conteúdo real e sólido.

e) Como disse justamente o senador Vergueiro, “a causa de nossas agitações provém de que nossa organização política antecedeu nossa organização social”. Mais do que qualquer outro país, e de um modo absolutamente literal, tivemos Estado antes de haver o povo. A situação tão plasticamente representada na chegada de Tomé de Sousa, como governador-geral do Brasil, trazendo consigo toda a máquina do Estado, que foi implantada sobre o vazio, sobre um imenso mundo de florestas virgens e alguns escassos e dispersos habitantes, representa uma implacável constante na vida brasileira, com aspectos singulares, como o da federação, adotada pelo governo central, num país já de largo tempo de governo unitário, passando as unidades “federadas” a descobrir o fato quando receberam comunicação telegráfica a respeito... E, no caso, a Federação não significava, como o nome indica, “associação”, mas, exatamente o contrário, “autonomia”.

Este fato extraordinário da antecipação do Estado ao povo, não como, em França, em que esta prioridade ou primazia é, principalmente, ontológica, existindo o povo como multidão, mas não como unidade formal, mas o povo como simples agregado de indivíduos, teria, por certo, consequências materiais e psicológicas da maior importância.

Toda a teoria brasileira do Estado deve partir, sempre, deste fato raro, para não dizer único. E, no caso, os paradoxos e singularidades das revoluções brasileiras devem ser, consideravelmente, levados a crédito da

situação que a visão lúcida de Vergueiro já considerava causa de agitações.

### **B. D. Pedro I, o herói-fundador**

No quadro das revoluções brasileiras o lugar de destaque deve caber à que, merecidamente, denominamos Revolução brasileira, a que fundou a unidade e estabeleceu as condições jurídicas e políticas do Estado brasileiro soberano e as instituições democráticas. Coube a D. Pedro I fundar o corpo político brasileiro, que definiu, na Constituição, como “associação política dos cidadãos brasileiros”, formando uma nação livre e independente. Esta nação teria um governo fundado nos princípios democráticos, os poderes como delegação da soberania nacional, sendo D. Pedro I o primeiro soberano a abandonar as ideias do direito divino dos reis, voltando à doutrina democrática de Suárez - a autoridade vindo de Deus e transferida ao príncipe pela “República”. E isto fê-lo D. Pedro por convicções sinceras e não cedendo ao impacto das forças revolucionárias. Ele foi o líder das forças revolucionárias, ele as comandou, com gesto másculo e viril.

D. Pedro I é bem o herói-fundador da nacionalidade, não somente pelo brado “heroico e retumbante” com que separou o Brasil de Portugal. Coube-lhe, é certo, o gesto decisivo, embora, naturalmente, o movimento da Independência não se limitasse ao que houve, à tardinha, na colina do Ipiranga - a Independência começou antes e prosseguiria. Mas o grito de “laço fora, soldados”, foi, bem, arrancar e desatar dos laços que nos prendiam ao velho reino português. Já não havia mais laços.

Mas não foi apenas isto - este grito poderia ter sido pronunciado por outros, e ter consequências semelhantes. Mas não iguais. Feito por ele significava mais - a manutenção de outros laços.

Pedro era o regente do reino do Brasil - exercia uma autoridade governativa cuja importância numa hora daquelas não era de desprezar-se. Mais ainda, como herdeiro do trono e lugar-tenente del-rei, ele possuía direitos antigos e certos ao governo. Tudo isto significava uma coisa muito simples: com D. Pedro, todo o território português na América poderia ser e acabou sendo, não sem trabalho, uma nação única; sem D. Pedro I, quase certamente, "Brasil", hoje, seria uma vaga referência geográfica. Os positivistas, republicanos embora, e ardentes propugnadores do esforço que se fez, lamentavelmente com inacreditável êxito, para tirar D. Pedro I da História do Brasil, reconheciam claramente a situação, e com bastante clareza.

Por fim, D. Pedro I foi o herói-legislador, quem, no momento culminante da fundação da pátria, dá ao povo sua estrutura jurídica. A Constituição de D. Pedro I representa não apenas a primeira e mais adequada de nossas constituições, mas a que estabeleceu no Brasil, de modo completo, o Estado liberal de Direito e a Sociedade Aberta. De modo geral, as transformações posteriores nada mais significaram do que a reforma de aspectos parciais, conservando, pelo menos nominalmente, o tipo de Estado criado pela Constituição do Império. Mesmo a República de 1937 conservou, teoricamente, a base democrática para a ordem jurídica, que não foi totalmente abolida, mas relegada a um plano puramente abstrato. Como, aliás, já vinha sendo, em parte, desde 1889.

D. Pedro I, chefiando a revolução que deu a independência política, a unidade nacional, as instituições livres numa Lei Magna perfeita, na medida das condições do tempo, tornou-se aquele *quid* que os filósofos procuram sempre ao estudar a formação das nacionalidades: onde colocarmos a causa formal de uma nacionalidade? Como explicar a razão pela qual determinada multidão, hoje, é parte de um povo

e, amanhã, um povo? Por que a Bélgica é uma nação soberana e independente, e não o seu território atual, partes de França e Holanda? Por que Navarra, outrora um reino, é dividida entre a França e a Espanha, pelos Pireneus? E a Bretanha, como se explica não se tenha tornado um reino e Aragão tenha deixado de sê-lo? O historiador dirá as causas; o filósofo explicará que há um *quid*, geralmente histórico, contingente e singular, que imporá uma ou outra solução sendo a causa formal da nacionalidade. D. Pedro I foi esse *quid*, essa singularidade contingente que fez com que o Brasil existisse. E, pois, a imperial e augusta vontade de D. Pedro deve ser considerada a causa formal da nacionalidade brasileira e a causa eficiente das liberdades de nosso povo. Bem merece ser considerado o fundador, o libertador e o legislador: dele emana toda a ordem jurídica do Brasil.

---

[46](#) Felisbello Freire, *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*, Rio, 1894, p. 192.

[47](#) *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*, Rio, 1894, p. 202.

[48](#) Teixeira Mendes *apud* Cruz Costa, *Contribuição à história das ideias no Brasil*, Rio, 1957, p. 237.

[49](#) Vitor Nunes Leal *apud* Cruz Costa, *O positivismo e a República*, São Paulo, 1958, p. 120.

[50](#) Ver o ensaio sobre a revolta do Contestado, *João Maria*, São Paulo, 1960. E também Maria Isaura Pereira de Queiroz, *O messianismo no Brasil e no mundo* (São Paulo, 1965) e a nossa *História das ideias religiosas no Brasil* (São Paulo, 1968).

[51](#) Juan de Mariana, *Antologia*, Madrid, BPE, 1944, n. 13-20.

[52](#) *Oeuvres*, ed. *La Pléiade*, p. 1029-1032.

[53](#) *Instituições políticas brasileiras*, v. II, p. 15-16.

## **CAPÍTULO IV**

# **SEGURANÇA NACIONAL E ORGANIZAÇÃO POLÍTICA**

Uma tendência muito comum, provavelmente em toda parte, ao insulamento ideológico, isto é, ao desinteresse que certas correntes adotam relativamente às que se colocam à margem de determinadas formas de ortodoxia, tem impedido que muitos movimentos dignos de atenção sejam devidamente considerados pelos estudiosos. Por vezes são movimentos de grande seriedade, exercendo influência, apresentando doutrinas bem elaboradas, mas que, fora de seu círculo, não constituem tema de estudos. O fato, que pode ter como causa a tendência ao insulamento de grupos heterodoxos (em geral, as posições doutrinárias geralmente admitidas, ou que se consideram ortodoxas, ignoram, deliberadamente, pessoas que usam linguagem ou pensam de modo diferente), como, também, a certo esoterismo, a certa preocupação, muito natural e compreensiva de defender, da curiosidade vulgar, a *disciplina arcani*. No Brasil, devemos acrescentar certa preguiça de enfrentar problemas que não são do domínio público, havendo, em geral, certa animosidade relativamente à leitura de livros que não estão em todas as mãos, à discussão de temas que não estão em todos os suplementos, à abertura de picadas novas no mato. Intelectualmente, não gostamos de repetir as façanhas de nossos antepassados, os navegadores portugueses ou os bandeirantes. Pessoalmente, temos algumas experiências a respeito: quando, em dias de remota mocidade, saímos a público com um livro sobre o Positivismo no Brasil, provocamos uma espécie de escândalo em bairro sossegado, para repetir o título de um velho livro.

Esta tendência ao insulamento explica o fato de que, em geral, os teóricos de ciência política não se abalancem à discussão da doutrina da Escola Superior de Guerra, não valendo a explicação de que teriam caráter sigiloso, por motivos de defesa nacional. O que podemos considerar “geral” na doutrina, o que possui alcance nacional e não está ligado a assuntos compreensivelmente sigilosos, vem exposto em livros, que estiveram à venda em livrarias, ao alcance de qualquer público. São princípios de política, que podem ser considerados de caráter geral e não possuem referência específica a correntes e autores. Como base para nosso estudo partiremos de obra que teve larga divulgação, editada comercialmente, que foi - *Organização para o Brasil* - do marechal Juarez Távora.

Parte o autor do conceito de segurança nacional como base da política:

O problema de nossa organização deve equacionar-se globalmente, em função da *segurança nacional* e em termos de uma verdadeira democracia cristã, isto é, não só política, mas também econômica e social. Comportará, conseqüentemente, um duplo sistema de equações simultâneas, para considerar, de um lado, o desenvolvimento harmônico das atividades político-administrativas (aí incluída sua componente militar), econômico-financeiras e psicossociais - como elementos integrantes do *poder nacional*; e, de outro lado, harmonizar a liberdade política com a ordem democrática, a liberdade econômica com o bem-estar social, e as garantias sociais com a plena eficiência do trabalho.<sup>54</sup>

A segurança nacional de certo modo condiciona e determina a organização política.

A organização da segurança nacional objetiva e, ao mesmo tempo, condiciona toda a atividade do Estado, como agente de realização das aspirações e interesses nacionais. É alcançada pela organização coerente dos campos político, econômico e social, objetos daquela atividade, em paralelismo com a do poder militar, a fim de que sua resultante global seja máxima, como expressão do *poder nacional*<sup>55</sup>.

Completando seu pensamento, diz Juarez Távora:

Cada nação tem aspirações e interesses próprios, que se traduzem em *objetivos nacionais*, cuja consecução e salvaguarda, tanto no domínio interno como no trato com as demais unidades internacionais, constituem dever precípua do Estado que a jurisdiciona.

De modo geral, as aspirações e interesses nacionais promanam de uma necessidade fundamental: a própria sobrevivência baseada no bem-estar do povo e condicionada pela segurança de usufruí-lo continuamente.

O interesse nacional de sobrevivência pode escudar-se em três categorias de interesses permanentes:

a) a *autodeterminação*, que se exprime através de três ordens de atributos:

- a soberania nacional,
- as franquias de grupos internos e
- as garantias individuais;

b) a *integração nacional*, que se pode encarar sob quatro aspectos:

- a integração territorial,
- a integração política,
- a integração econômica e
- a integração psicossocial;

c) a *prosperidade e o prestígio*, que se podem traduzir em:

- a satisfação interna e
- a ascendência internacional.

Da apreciação realista dessas três categorias de interesses, para o caso particular do grupo considerado, feita à luz da evolução histórica deste, resultam os *objetivos nacionais permanentes*, de natureza vital para a nação e caracterizados por sua imutabilidade durante largos prazos.

O princípio da adaptação dos fins aos meios leva-nos, entretanto, via de regra, ao estabelecimento de objetivos mais modestos – os *objetivos nacionais atuais*, de caráter estratégico e consecução imediata.

A determinação desses *objetivos atuais* deve fazer-se mediante uma avaliação estratégica da conjuntura, referida à consecução dos *objetivos permanentes*, a fim de se confrontarem os meios efetivamente disponíveis, na época considerada, com aqueles que seriam necessários para a consecução desses objetivos mais amplos, e reduzir-lhes, em consequência, as proporções.

Lembramos que os interesses próprios de cada nação, opondo-se, muitas vezes, aos de outras nações, provocam, frequentemente, fricções e choques nas relações internacionais. E como os preconceitos da soberania, postos

em jogo nesses conflitos, tendem a excluí-los da apreciação da justiça, surge, logicamente, o recurso à *política do poder*, com cujo concurso cada qual pretende impor sua vontade no concerto internacional.<sup>56</sup>

Resumindo, podemos dizer que a segurança nacional, objetivo básico da política, reconhece a existência de objetivos nacionais permanentes, que devem ser considerados sempre e por todos os governos, independentemente de quaisquer outras considerações, e objetivos nacionais transitórios, que justificam variações de política. Quer dizer: as alternativas de partidos não podem conduzir a modificações no conceito estratégico nacional, nem alterações substanciais na política do governo no que concerne aos objetivos nacionais permanentes - defesa nacional, política financeira e econômica em seus aspectos básicos e essenciais, segurança social etc.

Esta distinção entre os objetivos nacionais permanentes, que em outros livros temos denominado bens comuns de caráter genérico, e os objetivos nacionais atuais, em parte correspondentes aos bens comuns de caráter específico, nomenclatura que poderíamos, também, associar a outra classificação entre razões nacionais, interesses seccionais e paixões da hora, conduz, fatalmente, a dois problemas:

a) Numa democracia, os governos são eleitos; ora, como conciliar a alternativa de partidos com o caráter permanente de certos objetivos nacionais? Governos necessariamente transitórios conduzirão à transitoriedade dos objetivos políticos.

b) Se estabelecermos uma hierarquia de funções, devemos estabelecer uma hierarquia de órgãos, com um poder estável para os objetivos nacionais permanentes, outro mutável, para os objetivos nacionais transitórios, o que resolveria o primeiro problema.

Assim Juarez Távora expõe o problema:

A harmonização razoável dos poderes constitucionais - nomeadamente o Legislativo e o Executivo - dentro de cada esfera político-administrativa, e a ordenação global e a coordenação efetiva das atividades dessas esferas federadas entre si.<sup>57</sup>

E dá a solução:

A criação de um quarto poder - o *Poder Ordenador* - também de natureza federal, como o novo *Poder Judiciário* - e capaz não só de coordenar a ação político-administrativa das três esferas de governo, como de controlar a ação dos poderes circunscricionais (Legislativo e Executivo) de cada uma delas.<sup>58</sup>

Ora, quando se fala em quarto poder, uma solução surge logo: o Império. Não quereria o Poder Moderador? Parece que o marechal Juarez Távora estava com a solução imperial no subconsciente, tanto que, alhures, ao descrever o Poder Ordenador, é traído pela pena e diz realmente "Poder Moderador". Realmente, à página 67 diz textualmente: "se for criado o Poder Moderador"...

Como constituir este quarto Poder? Juarez Távora elabora um esquema muito complicado de conselhos articulados, teoricamente aceitável, mas que provavelmente não conduzirá a resultados práticos, pois, sendo a política a ciência do poder, o que importa considerar é saber quem terá a força necessária para impor suas decisões. Além disto, uma estrutura de funções articuladas, repousando em relações, não em pessoas, necessitará de tempo e criação de precedentes para poder funcionar. Isto nem sempre é possível. Muitos regimes e soluções sofrem da triste contingência observada por Napoleão, quando se queixou de não ser o próprio neto. Os famosos poderes da Suprema Corte dos Estados Unidos não vieram de uma teoria ou da imposição de leis: os fatos criaram a tradição, sem que, ao princípio, se imaginassem as consequências - estas, afinal, vieram do tempo.

Em resumo: o quarto poder deve ser, efetivamente, um poder. Além disto, importa discriminar competências e estabelecer uma hierarquia de fins e meios a fim de evitar conflitos e dificuldades. Deve tudo ficar mais ou menos claro e deve esse poder ser algo definido, estabelecendo-se, nitidamente, uma hierarquia de atribuições e de competências, para não ficarmos no vago e no indefinido. A Constituição da Grécia, numa situação particularmente aguda e na confluência de terríveis problemas, previa uma sistemática bem lógica: se ao primeiro-ministro compete escolher os demais membros do gabinete, o ministro da Guerra, de certo modo “ministro fora de gabinete”, é de livre escolha do rei. Quer dizer: os problemas ligados à defesa nacional nada sofrem em consequência das alternativas políticas.

Mas é a solução brasileira, digna de estudo não tanto por ser nossa, mas pelo fato, já assinalado pelo visconde de Uruguai, de sua superioridade intrínseca: nossa Constituição foi a que melhor, segundo ele, “desenglobou” as funções de chefe de Estado, a encarnar os objetivos nacionais permanentes (Poder Moderador) e o governo, a cuidar dos objetivos nacionais transitórios (Poder Executivo). Citemos o ministro da Justiça do gabinete de 23 de março:

A Constituição distingue formalmente no imperador o primeiro representante e chefe supremo da nação, a quem ela delegou privativamente as atribuições que formam o Poder Moderador; e o chefe do Poder Executivo.

Esta distinção é importantíssima na nossa Constituição, e é mais uma prova da sua grande sabedoria.

Como chefe do Poder Executivo, com ministros responsáveis, o imperador acompanha, discutindo, fazendo observações, cedendo até certo ponto, o movimento que as maiorias que dominam nas câmaras imprimem aos negócios, movimento que não deve contrariar, principalmente quando é conveniente e justo, conforme a opinião nacional e necessário para que o governo se mantenha, segundo as condições do sistema representativo. Deve então deixar governar os ministros naquilo que lhes compete e pelo

que respondem. O imperador, como chefe, fiscaliza, observa, dirige o conselho, atendendo sempre a que os ministros são responsáveis.

Mas quando vê que o movimento que os ministros ou a maioria da Câmara dos Deputados querem imprimir aos negócios vai além da justa meta, que vai causar sérios males difíceis de remediar depois, que não é conforme à opinião nacional; que há desacordo entre as câmaras e o ministério; que os ministros responsáveis não têm mais a força necessária para gerir os negócios com vantagem pública, intervém como Poder Moderador, e restabelece a ordem e a harmonia, põe as coisas no pé em que devem estar pelo exercício das atribuições independentes desse poder.<sup>59</sup>

O importante da solução não estava, apenas, na boa discriminação de atribuições e da solução monárquica, isto é, entregar-se a um homem concreto, com poderes específicos, a começar do de demitir e nomear os ministros, de formar e dissolver os governos – é que fixava uma verdadeira hierarquia de atribuições. Pimenta Bueno soube, numa página quase antológica, mostrar a posição central e capital do imperador na estrutura do Estado brasileiro:

Nenhuma associação nacional pode subsistir na anarquia, é indispensável um governo, uma ordem pública, uma organização apropriada à sua civilização e necessidades sociais. A maneira por que a nação distribui seu poder constitui as diversas formas de governo.

A nação brasileira, quando emancipada, livre e independente, tinha necessidade de constituir-se, e o direito de escolher a forma do governo mais adequada às suas condições, ao seu desenvolvimento, às ideias do seu progresso intelectual, moral e material. Não tinha outras restrições senão as da sua razão prática, sua previdência, suas afeições e ideias morais. Na escolha que fizesse tinha por juiz somente a Deus e os futuros resultados de sua decisão.

A razão brasileira, esclarecida pela experiência dos povos, o sentimento de seus hábitos, a previsão de sua segurança e bem ser, aconselharam-lhe que preferisse a forma monárquico-hereditária, constitucional e representativa. Aconselharam-lhe também que adotasse, aprovasse e fizesse jurar o projeto de Constituição que o Senhor D. Pedro I tinha feito nesse sentido elaborar por sábios brasileiros, e que tinha submetido ao juízo nacional; aconselharam-lhe que convertesse em lei fundamental do Estado essa obra de alta sabedoria, que fazia sua, que sancionava pelo seu poder.

Foi uma resolução inspirada pela providência. Certamente, a forma de governo que preferimos é a mais elevada, filosófica e apropriada às

necessidades e porvir do Brasil; ela reúne em si todas as garantias, oferece a estabilidade e promete as maiores vantagens a que um povo pode aspirar.

Por sua condição monárquica, isto é, de um só centro moderador e executivo, único e permanente, não só por sua vida, mas mesmo hereditariamente, como depois veremos, por essa concentração de todas as atribuições que são legislativas, em que esse centro todavia tem parte, ou judiciárias, sobre que ainda assim tem inspeção, por essa unidade central, esta forma de governo simboliza a unidade e a força nacional, a estabilidade na vida interior do Estado e nas suas relações internacionais. É o princípio homogêneo e harmonioso da ação diretora, que evita os graves inconvenientes dos centros coletivos de execução, cruzados e entorpecidos por ideias diferentes e opostas, debilitados por vontades ou forças desencontradas, ou antes pelo próprio vício de sua instituição.

Por seu caráter hereditário desviou do Brasil a nossa forma de governo os males que resultam, e que outros países têm sentido, das monarquias puramente vitalícias ou eletivas, e muito mais dos governos temporários, males que agitam e arruinam as nações. E a Monarquia estável, como a própria nação, é o princípio da segurança e da ordem, das tradições nacionais, princípio que o art. 117 da nossa lei fundamental desenvolve, como depois veremos.

Evitando assim a imobilidade do poder, assentou os destinos da sociedade sobre base certa, firme, não disputada, base que não põe a existência e os grandes interesses da nação em questão periódica. O estudo da vida política dos povos cada vez mais demonstra que a máxima - *o monarca não morre* - é de alta sabedoria e transcendente vantagem social; a Coroa, ou por outro a ordem pública, repousa não só sobre uma vida inteira, mas como que sobre a perpetuidade.

Por sua base constitucional neutralizou os perigos da Monarquia pura, da absorção de todo o poder legislativo e judiciário, do poder sem limites, sem contraste, do despotismo, vizinho da tirania.

Para que um governo mereça o nome de constitucional, não basta que ele seja instituído pelo consentimento nacional; é de mister além disso que a natureza e extensão dos poderes políticos e suas atribuições sejam expressamente fixadas, e limitadas por disposições que estabeleçam o fundamento, a norma invariável, a regra fixa e suprema, assim do governo, como dos direitos e obrigações dos cidadãos. A Constituição é a lei fundamental, que divide, organiza e estabelece os limites e modo por que os poderes políticos devem funcionar, e as garantias dos cidadãos.

Assim procedeu a Constituição brasileira; ela dividiu os poderes nacionais, designou suas atribuições, sua independência, e concurso para o bem social; enumerou as liberdades públicas, fixou a maneira constante de governar a sociedade; colocou as balizas além das quais nem um poder deve passar.

Nossa pátria não está, pois, sujeita à direção do arbítrio, da vontade ilimitada, da escravidão; cumpre só que ela faça observar religiosamente sua Constituição, pois que é a sua religião política, e será infalível o seu progresso e prosperidade.

Pelo elemento representativo oferece nossa forma política uma nova e válida garantia à sociedade brasileira. Os governos têm o nome de representativos quando os cidadãos ativos participam no exercício do poder público, para que este funcione no sentido dos verdadeiros interesses sociais, já escolhendo temporária e livremente seus representantes, mudando-os, ou conservando-os, periodicamente no corpo legislativo, cargos que também podem ocupar, já intervindo como jurados no Poder Judiciário, ou como membros nas câmaras municipais, e já finalmente possuindo o direito de petição, e a liberdade da imprensa. Por estes variados meios exerce a nação sua influência sobre os negócios públicos, e representam os cidadãos, ou por seus mandatários ou por si mesmo, o direito que têm de ser partes componentes da soberania, e não homens estranhos à sua associação.

É uma combinação sublime, que coloca a sociedade, por mais numerosa que seja, e sem confusão, como que na gerência imediata, na cooperação, ou fiscalização ativa do governo do Estado, combinação que se ramifica nas administrações provinciais e municipais, e cuja ação alarga-se tanto mais quanto mais liberais são as leis regulamentares.<sup>60</sup>

Como historiador, portanto, ao considerar a doutrina elaborada pelos teóricos da segurança nacional no Brasil, reconheço, com agradável surpresa, que esta teoria não constitui anomalia, exceção ou contradição, mas, sim, a retomada de uma gloriosa tradição... É a modernização e adaptação, ao problema da atualidade, do conjunto doutrinário em que se movia o duque de Caxias.

Temos, agora, a síntese: a partir do conceito de segurança nacional, abrangendo um conjunto de providências que ultrapassam a defesa nacional em sentido estrito, estabeleceu-se que a “harmonia política”, isto é, o equilíbrio e distribuição do poder, lhe ficasse condicionada. Quer dizer: a política econômica e financeira (o ouro é o nervo da guerra: o país próspero defende-se melhor), a política social (note-se a importância da noção de “segurança social”), as questões ideológicas, enfim, problemas que a uma análise superficial são “civis”,

passam a interessar à segurança nacional. Esta, afinal, passa a ter, em sua agenda, as decisões puramente políticas. Se encararmos com realismo, vamos dizer, cruamente, a situação do mundo moderno, reconheceremos que, dado o entrelaçamento dos problemas ideológicos e os conflitos internacionais, o direito de escolha do eleitorado (além das limitações já existentes nas constituições republicanas acerca da volta à Monarquia) sofre mais uma restrição: nada que possa comprometer a segurança nacional. Uma liberdade plena e irrestrita somente é possível em país que atingiu um grau de harmonia política de tal modo perfeito, que a revolução é impossível países cujos reis podem responder como o soberano da Dinamarca ao czar Pedro I: “Sou um rei mais poderoso, pois posso dormir tranquilo com a cabeça nos joelhos de qualquer de meus súditos”... Mas poucas dinamarcas há no mundo...

Isto porque o rei legítimo não precisa temer seus súditos – já explicava Maquiavel, que escrevera seu livro para o “príncipe novo”, isto é, o soberano que tivesse de começar a reinar (como seria o caso de um rei único para a Itália, como desejava patrioticamente o sábio florentino), – ao contrário, lembrava ele, do rei de França, que não tinha problemas. Exatamente sobre esta questão do medo é que Ferrero funda toda a sua argumentação.<sup>61</sup> E os nossos clássicos tinham consciência clara do problema. Assim argumenta Souza de Macedo:

Da justiça se segue a segurança, porque o rei legítimo tem confiança em sua pessoa, vivendo gostoso em sua consciência, e assim o não perturba algum sucesso; tem os vassallos na paz satisfeitos, porque o que procede das leis contenta a todos; na guerra fortes, porque o esforço nasce da justificação. E assim é bem servido.<sup>62</sup>

E Amador de Arrais por assim dizer completa o raciocínio:

Não seguram tanto os príncipes, as roldas e guardas de homens armados, quanto os defende o amor dos seus... Ai do tirano e do seu povo, pois igual medo os atormenta de contínuo. Não menos teme os seus o tirano, do que

eles o temem. [...] Tira o tirano aos seus a liberdade e a si a seguridade, e a eles e a si o repouso [...] Teme aqueles de que se houvera de fiar, fia-se dos que se houvera de guardar. Faz injúrias aos bons e mercês aos maus. Aos inimigos tem por amigos, e aos amigos por inimigos. Vive com temor e turbação do ânimo...<sup>63</sup>

Mas como definir a legitimidade em si, a legitimidade de pessoa sendo fácil, pois é aplicar a lei vigente, suposta legítima. Mas o problema que Ferrero não resolveu é, exatamente, esse da fixação de um conceito válido universalmente de legitimidade. Retomando a argumentação que expendemos em outra obra,<sup>64</sup> dizemos que legítimo é o princípio político que foi causa formal da origem da nacionalidade, quando, conforme uma ideia de Jovenel, “autoridade” se confunde com “autoria”.<sup>65</sup>

E no Brasil, concretamente, como situar o problema?

Pelo Tratado de Tordesilhas, a parte ocidental da América austral coubera a Portugal. O tratado foi aprovado pelo papa e, se era contestado por Francisco I, que queria, naturalmente, seu quinhão no legado universal de Adão, o rei de França não negava a seus primos de Castela e Portugal o direito à posse das terras que descobrissem e conquistassem, mas, sim, o direito a dispor do mundo inteiro, incluindo terras desconhecidas e não ocupadas. Elas seriam do primeiro ocupante. De qualquer modo, Cabral, descobrindo o Brasil e dele tomando posse em nome de D. Manuel, que fez a competente comunicação às nações amigas, definiu a questão em favor da Coroa lusíada. E, depois, a ocupação se fez, D. João III envia Tomé de Sousa como governador-geral do Brasil, com que passou a ter figura jurídica de “Estado” do rei de Portugal. E o novo território começou a ser povoado por portugueses.

Mas teriam direito a isso? Naquele tempo ninguém discutia o direito de anexação territorial pelas armas. Nos debates iniciais a respeito, Vitória elogia o sistema português, que

se limitava, em geral, às feitorias e fortalezas para garantia e proteção do comércio com os nativos, que outra coisa não interessava aos portugueses. Mas Grotius divergia e dizia que sem posse mansa e pacífica não havia direito. Isso mostra que a posição portuguesa no Brasil estava bem apoiada pela consciência jurídica da época. O rei de Portugal era bem o senhor do Brasil. Mas e os índios? Esses, em geral, estabeleceram contato com os colonos e logo se misturaram com eles e deram origem às primeiras famílias. (Caramuru, João Ramalho, Jerônimo de Albuquerque etc.). Tanto que no século seguinte os habitantes brasileiros de origem portuguesa, índia ou africana demonstraram sua lealdade à Coroa portuguesa...

No fim do século XVIII, essa posse mansa e pacífica do rei de Portugal (que por vezes já usava o título de rei de Portugal e do Brasil e cujo herdeiro era príncipe do Brasil) sobre este país, o que chamaremos de princípio tradicional, e era de caráter monárquico, defrontou com dois fatos novos: as ideias liberais, de soberania popular, limitação de poderes, direitos e garantias individuais, que Rousseau, Montesquieu, Locke, os enciclopedistas, estavam pondo em circulação e haviam provocado a revolução americana, e o aparecimento, no Brasil, de uma consciência nacional distinta da antiga fidelidade ao rei. Essa consciência brasileira não tinha forma definida, de consciência de "brasileirismo", era mais um "americanismo", um antiportuguesismo. Era mais consciência de "não ser português", do que de ser especificamente brasileiro. Parece que os que estudavam em Coimbra, vindos de várias regiões, e vendo a Pátria de longe, se sentiam, coletivamente, brasileiros e viam o Brasil em conjunto. Outros, os moradores na terra, eram, quiçá, mais mineiros ou paulistas, do que propriamente brasileiros - se se opunham a Portugal, não se sentiam, senão, *mazombos*, vagamente filhos da terra, mas não realizavam claramente

a ideia de Brasil em conjunto. Na Inconfidência Mineira as duas ideias se uniram no sonho de erigir uma República em Minas. (Não há provas ou indícios muito claros de caráter mais amplamente brasileiro da conspiração e, principalmente, há o fato de não terem as autoridades procurado seriamente ligações alhures).<sup>66</sup> Era o princípio nacional.

A Revolução do Porto marcou o início da vitória desses movimentos. O princípio tradicional defrontava-se agora com dois princípios novos, o liberal e o nacional. Ora, se a história é persistência, continuidade, isso justificava o princípio tradicional, que se apoiava na autoridade antiga e universalmente reconhecida do rei de Portugal, sobre as terras do Brasil, e sua condição de senhor natural, também a título hereditário e antigo, dos habitantes do Brasil, na maioria descendentes de vassallos portugueses de remota origem. Mas a história é mudança e as novas situações estabelecem razões novas que devem ser consideradas. O princípio liberal se impunha por seu valor específico, de reconhecimento de direitos naturais do homem, e por ser expressão de uma nova situação histórica: o princípio nacional também tinha um fundamento natural de antiga aceitação em Portugal - os homens têm direito a ser regidos por um rei de sua própria nacionalidade... Muitas vezes a consciência de novos direitos cria uma situação de tão grande força moral que a lei antiga deve reconhecer a nova, sob pena de perder sua legitimidade, tornando-se tirânica, por achar-se em oposição ao fato novo, negando a história como criação do novo, embora seja, também, a continuidade do antigo. É claro que aí, vindo a nova ordem também por violência, ela não nascerá legítima, mas terá que legitimar-se pelo uso e exercício e bons serviços pelo bem que trouxer... (Legitimidade de exercício).

A Revolução do Porto representou a vitória do princípio liberal - D. João VI jurou a Constituição (que ainda não havia) e convocou a Constituinte. Mas, verificou-se, no Rio, algo de curioso, conforme anota argutamente Otávio Tarquínio de Souza<sup>67</sup> - só os portugueses participaram dos acontecimentos, os brasileiros se mantiveram em suas casas, como se estivessem desinteressados do problema, como se não quisessem Constituição. Era o princípio nacional falando mais alto.

D. João VI volta a Portugal, deixando D. Pedro como regente do reino do Brasil e seu lugar-tenente, com toda a plenitude do poder régio, posição que era ainda mais reforçada pela condição de herdeiro da Coroa e, portanto, legalmente apto a assumir o certo quando houvesse mister. Precipitam-se os acontecimentos, as Cortes descambaram para uma série de desatinos, adotando uma posição de pré-republicanismo e de antibrasileirismo, pondo em xeque o princípio tradicional e, com relação ao Brasil, humilhando o nascente princípio nacional. D. Pedro, no Ipiranga, fixa a definição histórica - é o princípio tradicional que representava por ser o herdeiro, o regente do reino, o lugar-tenente do rei e por ser o chefe da administração brasileira, toda ela estabelecida em nome do rei e com base no direito português, princípio tradicional que, por assim dizer, esposa o princípio nacional explicitamente e o liberal implicitamente - estava bem claro que seria soberano constitucional do Brasil. Ele já se sentia brasileiro, e na luta contra a Corte era, como todos sentiam, a hipóstase do princípio nacional, não apenas como antilusitanismo, como americanismo, mas em termos da unidade, por exercer, mesmo que fosse em parte nominalmente, a chefia do governo "do" Brasil, como um todo.

Logo assume o título de imperador, que teria uma tríplice conotação: chefe de uma nação continental, logo de um

império, não de um simples reino; base popular do poder (origem romana do poder imperial como delegação do Senado e do povo, pela *lex regia*; tradição do Sacro Romano Império Romano da Nação Alemã, de caráter eletivo; agora, de exemplo recente de Napoleão, seu concunhado); caráter militar do poder - “imperador”, generalíssimo, ele que já tinha o título dado pelo povo, de “defensor perpétuo”, a lembrar seu antepassado, o fundador da segunda dinastia portuguesa, o grande Mestre de Avis, aclamado pelo povo de Lisboa como “regedor e defensor dos reinos de Portugal”...

Tudo viria normalmente: se aceitara e representara o princípio nacional, por força de fatores vários que o identificaram com o Brasil, adotara, por efeito de leituras, o princípio liberal, tornando-se um adepto das ideias novas, ele o descendente de Luís XIV - mas que era também D. João I e D. João IV, reis que deveram a Coroa a movimentos populares feitos explicitamente em nome do princípio nacional, e, até certo ponto, do princípio liberal, em forma suarista, no caso do primeiro Bragança, que reconhecia claramente a origem popular do poder.. Assim, convoca a Constituinte, que napoleonicamente dissolve em seu 18 Brumário, e oferece aos povos uma nova Constituição, que, aprovada pelas câmaras municipais, é reconhecida e jurada. Texto original, plenamente democrático, certamente melhor do que o da Assembleia, embora esse ainda estivesse em projeto,<sup>68</sup> a Constituição de 1824 fixou em termos perfeitos o quadro de uma “Monarquia em país livre”, conforme a tese de Benjamin Constant, e associou em fórmulas exatas e de grande força expressiva, os três princípios de legitimidade. Sendo uma revolução em que o princípio antigo aprovou e consagrou os novos e em que estes justificaram aquele, seria a revolução legítima, caso talvez único na história... Triplicemente legítima e daí o fato importante - o novo Império seria governado por

homens que haviam feito sua carreira e adquirido o “saber de experiência feito”, na administração régia e as leis e instituições portuguesas (até uniformes, ordens honoríficas e sedes de governo), inclusive o secular direito de padroado, foram incorporados ao novo regime. Embora o Parlamento, como se vê da ampla atividade legislativa do primeiro reinado, fosse aos poucos modernizando o direito - não houve quebra ou solução de continuidade entre o antigo regime e o novo.<sup>69</sup> Manteve-se continuidade histórica.

Há um fato, muito importante, que não tem sido quase estudado - o da sobrevivência do estamento político-administrativo, da máquina administrativa, da magistratura e das forças armadas de Portugal na primeira fase do Império - da Independência à Conciliação. Podemos atribuir os êxitos dessa primeira geração brasileira, a mais original e construtiva que tivemos, em grande parte ao fato de terem uma sólida base de experiências, que trouxe para o novel Império: D. Pedro I não teve de criar do nada uma classe política e uma administração - valeu-se dos bons servidores da Coroa que já estavam aí. - Assim, se vemos um Vasconcelos renovando a legislação penal, escrevendo códigos inteiros quase da noite para o dia e de modo magistral, o fato se torna compreensível se recordarmos que, bacharel de Coimbra, vinha fazendo já longa carreira de magistrado - e com essa experiência e mais as doutrinas modernas que assimilara e seu talento, o resto foi fácil. Com relação às forças armadas, o fato é impressionante, nasceram do Exército e da Armada portugueses, ou, melhor, eram elas naturalizadas. Soldados e marinheiros del-rei eram os grandes nomes militares do Império, em sua primeira geração. E muitos de velhas famílias de militares. Começamos com Caxias, obviamente: nasceu soldado, verificando praça aos 8 anos, nos exércitos de D. João VI; seu pai, o regente, marechal e filho de marechal,

também, descendia dos alcaides-mores (título militar) de Faro e São Ivo. Caxias teve dois irmãos e um tio militares, além de outros parentes, obviamente. O condestável, portanto, pertencia a uma família em que o Exército português sempre recrutava seus oficiais. Isso explica muito bem a ação do grande chefe de guerra - a sua existência de soldado leal à Coroa não era senão a permanência de uma tradição de família, não era senão seguir os exemplos de casa.

Se tomarmos a *Galeria de brasileiros ilustres*,<sup>70</sup> de Sisson, que recolhe biografias de pessoas em evidência na primeira geração do Império, abrangendo, aqui e ali, alguns que iriam mais longe, verificamos que todos os militares ali presentes vieram dos exércitos portugueses, muitos, como Caxias, de família de soldados da Coroa lusitana. Por certo não estão retratados todos os militares importantes - Tamandaré e Barroso estão ausentes, provavelmente por não terem ainda adquirido a nomeada suficiente. Mas, considerando que a *galeria* é realmente fiel a seu objetivo - retratar as figuras em evidência da política e da administração - e no âmbito civil poucas as ausências realmente dignas de registro - um Silva Maia, por exemplo, podemos admitir que estão presentes quase todos os que, até aquela época - fim da década de 1850 - haviam feito carreira. E se o fato apontado ocorreu praticamente na totalidade dos retratados, podemos dizer que, como amostragem, é válido - a classe militar da fase de construção do Império veio dos Exércitos reais.

Assim, temos, pela ordem de apresentação, inteiramente arbitrária, convém dizer, os seguintes nomes:

Visconde do Rio Branco, já da nova geração, pois nasceu às vésperas da Independência, era sobrinho de militar português, de certo modo seu tutor, tendo feito curso na

Escola Naval, passando a lecionar em estabelecimentos militares, entrando afinal para a política.

Jerônimo Francisco Coelho, filho de militar, entrou para o Exército real em 1813, era neto de um capitão-mor e de um alferes de milícias, casou-se com filha de militar e seus dois filhos seguiram a carreira das armas.

Manuel Felizardo de Souza Melo, por motivos cronológicos, entrou para o Exército depois da Independência, mas seu pai era major, talvez de milícias ou ordenanças.

Marquês de Paranaguá entrou para a Marinha portuguesa em 1797, tendo participado de operações no mar Mediterrâneo - cerco de Túnis. Participou da dissolução da Constituinte e foi quem referendou o decreto criando o Conselho de Estado que redigiu a Constituição Brasileira. Anote-se sua posição ao lado de D. Pedro I, no caso da Constituinte.

Pedro de Alcântara Belegarde, filho de um oficial que acompanhou a família real ao transferir-se a sede da Monarquia para o Brasil, tendo nascido a bordo, e o futuro D. Pedro I era seu padrinho. Em 1811 assentou praça como cadete, assim como seus irmãos, por generosidade del-rei, em remuneração aos serviços do pai.

João Crisóstomo Calado, nascido em Portugal, filho de militar, entrou para o Exército em 1795, fez toda a guerra contra Napoleão nas tropas espanholas, vindo para o Brasil, por ordem de D. João VI, em 1815.

Marquês de Barbacena, filho e neto de coronéis, talvez de Ordenanças, entrou para as forças armadas portuguesas em 1788, tendo inclusive combatido em África.

Barão de Caçapava, nascido em Lisboa, tendo assentado praça em 1796.

Sebastião do Rego Barros, filho de coronel, entrou para o Exército em 1817, tendo combatido contra os rebeldes da revolta daquele ano.

Miguel de Frias e Vasconcelos, filho de militar, assentou praça como cadete em 1820.

João Paulo dos Santos Barreto entrou para o Exército em 1807.

Marquês de Lages, nascido em Portugal, filho de militares, assentando praça como soldado em 1786. Foi uma longa carreira, começada de baixo, tendo servido a todos os soberanos, de D. Maria I a D. Pedro II.

Pedro Ferreira de Oliveira entrou para a Escola Naval em 1818.

João Maria da Silva Bitencourt, filho de militar, no Exército desde 1808.

Barão de Vitória, nascido em Portugal, na tropa desde 1814.

Visconde de Inhaúma, filho de militar (Marinha), nascido em Portugal, Guarda-Marinha em 1822.

Visconde de Sepetiba, o célebre Aureliano Coutinho, filho de militar, tendo entrado para a Academia Militar, deixando a carreira das armas, depois, pela política.

Esses, e mais os três Lima e Silva, completam a galeria. Como se vê, dos militares em evidência na época, só não serviram nas tropas reais aqueles que, por força da idade, começaram já no Império. Quer dizer - o Exército e a Marinha do Império vieram das tropas portuguesas - um dos retratados, o regente Lima e Silva, serviria no regimento de Bragança, que veio substituir o regimento dos Dragões de Minas, comprometido com a Inconfidência.

O pai do futuro regente e, portanto, avô do duque de Caxias, foi comandante do referido regimento.

E se considerarmos os dois grandes ausentes, Tamandaré, que vinha da Marinha real, e Barroso, que nascera em Portugal, completa-se o quadro.<sup>71</sup>

Essa identidade entre a Coroa e o Exército prosseguiu tranquila. A resposta de Caxias a Feijó, quando o antigo ministro da Justiça e regente, agora rebelde, recordava a inversão das posições, é típica - a Caxias não importava as pessoas, mas o princípio. Outrora, ele vencera rebeliões, por ordem do ministro - agora, representava o mesmo papel, estava no mesmo lugar, Feijó é que mudara...

Se fizermos, aliás, um levantamento sistemático das revoluções ocorridas na fase de consolidação do Império, isto é, até a Praieira, verificaremos que, em geral, foram revoltas civis<sup>72</sup>, encabeçadas por políticos, com rara participação de militares, e em geral, quando os havia, eram de corpos de segunda linha.<sup>73</sup> O Exército, em princípio, era o defensor da ordem imperial.

O fato foi reconhecido por Teixeira Mendes, que na República, quando se começava a formar a teoria do caráter revolucionário das Forças Armadas, sem ligar para o fato de seus correligionários positivistas serem quase todos militares, teve a coragem de dizer:

O exame da nossa história patenteia, é certo, o que há de sofisticado em tais apreciações, sobre o papel liberal que assim se pretende emprestar ao Exército e à Armada do Brasil. De fato, a força pública tem servido habitualmente entre nós, como no resto do Ocidente, de instrumento de reação dos governos contra as aspirações nacionais, dificultando a marcha da nossa evolução. Basta lembrar, não falando de 29 (1817), que foi com a força pública que Pedro I dissolveu em 35 (1823) a Constituinte e deportou os Andradas, precipitando o Brasil na revolução de 36 (1824), abafada com o auxílio do Exército. Foi com o auxílio da mesma força que o regime imperial pôde praticar a série de abusos que ocasionaram as agitações operadas durante a Regência e os princípios do segundo reinado.

Finalmente, foi com o auxílio da força pública que o governo imperial pôde desenvolver sua política internacional, por um lado, e prolongar o regime escravagista até 100 (1888), por outro lado.

A inflexível verdade histórica é que a força pública no Brasil se tem ido modificando com a massa social de onde provém e só tem aderido aos movimentos nacionais quando já a parte civil se acha totalmente empenhada neles. Para demonstrá-lo, basta recordar a adesão à revolução portuguesa de 32 (1820), a nossa independência em 34 (1822), e a malograda revolução de 43 (1831), sem falar da insurreição de 15 de novembro, em que só pela falta de patriotismo do ex-monarca e dos partidos imperiais a iniciativa da transformação política coube ao Exército.<sup>74</sup>

### Teixeira Mendes considera um crime cometido pelo Brasil a Guerra do Paraguai:

O histórico destes acontecimentos basta para evidenciar a responsabilidade que coube ao governo imperial na última guerra que tivemos a infelicidade de sustentar. Julgando os fatos à vista dos documentos oficiais e sem prevenções de amor-próprio nacional, ninguém poderá desconhecer que, sejam quais forem os erros e crimes justamente imputáveis a Lopez, foi o governo do ex-imperador quem determinou a luta pela sua atitude para com a República Oriental. Além disso, os cálculos ambiciosos que se atribuem a Lopez constituem apenas manifestações de sentimentos e opiniões análogas às que animavam o governo brasileiro. Quem não recuava diante da violência e da corrupção para manter a monarquia na América portuguesa e a integridade da nacionalidade brasileira não pode considerar um crime que Lopez visasse à reconstrução do vice-reinado de Buenos Aires e aspirasse fazer-se imperador.<sup>75</sup>

Aliás, esse mesmo Teixeira Mendes, que escreveu que o Brasil estava virtualmente sob uma ditadura militar durante certa fase do Império, trazendo como prova a visita que D. Pedro II fez ao quartel cujos oficiais haviam assassinado o objeto foliculário Alpucro de Castro,<sup>76</sup> afirma, contrariando versões correntes até hoje, que depois da Guerra do Paraguai fora crescente o interesse do governo pelas coisas militares. Diz textualmente:

Concluída a campanha do Paraguai, era natural que as solicitudes pelo Exército e a Armada ficassem preponderantes ao governo do monarca (...) Os orçamentos da Guerra e da Marinha começaram a merecer uma atenção

que nunca despertaram; e as funções militares de terra e mar tornaram-se alvo de especiais considerações.<sup>77</sup>

Rui Barbosa, no ano crepuscular de 1889, confirma a tese da identidade entre o imperador e a tropa, a crise nascendo da redução da influência do monarca.

Enquanto Pedro II governou este país, nunca houve o menor estremecimento entre o governo e a força militar. Sua Majestade soube alimentar sempre com extrema delicadeza, se não o entusiasmo pelo rei, ao menos esta tranquilidade nas fileiras militares, a observância automática dessa disciplina, que faz das organizações armadas a base da paz ambicionada pelos governos liberais e confundida por eles com a verdadeira segurança.

Datam do lusco-fusco do Segundo Reinado as primeiras comoções que vieram pôr em dúvida a autoridade moral da Monarquia sobre o espírito do soldado brasileiro. Foi preciso que a experiência do imperador deixasse de alumiar a administração, a situação conservadora entrasse neste período de hipocrisia criminoso, *em que o país não sabe nem quem seja o chefe do Estado*, para que estalasse as primeiras juntas deste arcabouço, interiormente corroído, havia muito, pelos vícios do governo pessoal.

Os episódios iniciais desta época de entibramento da ação do poder público sobre as armas correspondem à crise mais aguda da moléstia imperial [...]<sup>78</sup>

Rui escreveria isso em editorial do *Diário de Notícias*, abrindo a campanha da Queda do Império: foi o comentário inicial de jornalista ao começar a debater a questão militar. Hoje o lemos como uma análise de historiador, pela síntese feliz e justa da situação. Não precisava defender essa, ou outra posição, considerando-se seus fins políticos. Mas tudo confirma o mais:

a) presente o imperador como cabeça do corpo político no exercício pleno de suas funções como Poder Moderador e defensor perpétuo do Brasil (e, portanto, generalíssimo das forças armadas) não houve problemas entre o governo e a tropa, mesmo com os regulamentos do conde de Lippe e o resto;

b) a usurpação de fato pelos presidentes de Conselho, principalmente, se supõe a julgar pela imprensa oposicionista e outros elementos, pelo barão de Cotegepe, das funções majestáticas, criando exatamente as condições de uma República - poder supremo atribuído a um líder partidário e não ao supremo magistrado - abriu caminho para as crises militares, para uma questão militar perpétua, por assim dizer, e geral na América Latina;

c) a Abolição é uma glória para D. Isabel, para o Brasil, para todo o continente, talvez a mais bela página da história da América, escrita por uma descendente e homônima daquela que a história denomina *la madre de America*, mas tecnicamente foi um gesto discutível - algo assim como o 18 de julho de 1860 - o Poder Moderador a descoberto...

A República foi proclamada porque o Brasil não era exatamente uma Monarquia.

Certamente a República foi proclamada por militares, tão somente por eles, praticamente sem qualquer participação do elemento civil, o Partido Republicano<sup>79</sup> sendo de modestas dimensões, nenhuma participação teve no desenrolar dos fatos, sempre na área militar, sem a presença do povo do Rio, onde tudo aconteceu, que, conforme os depoimentos contemporâneos,<sup>80</sup> não entendeu claramente o que se passava e afinal “assistiu a tudo bestializado”, de acordo com o conhecido testemunho de Aristides Lobo. Os poucos civis que participaram da agitação, os jornalistas Rui e Quintino, limitaram-se a desenvolver o tema da questão militar, pela imprensa, a complicar as coisas para o governo, mas sem diretamente conduzir os acontecimentos.<sup>81</sup> Tiraram partido da situação, e Rui era, de fato, mais um liberal dissidente, rompido com

o visconde de Ouro Preto, por motivo da federação, do que propriamente um republicano, que nunca o foi completamente, aliás Deodoro e Rui foram republicanos *post factum* e se um foi o chefe do movimento, sem o qual nada aconteceria, o outro foi dos raros elementos da ordem civil realmente ajudando em alguma coisa no desenvolvimento da crise, fornecendo argumentos com a sua dialética. Mais justificando os fatos, que os conduzindo.

O importante, porém, da grave decisão de Deodoro está em que não foi dirigida contra o imperador, nem contra a Monarquia. E se se pode dizer que foi contra o sistema político, seria contra o supraparlamentarismo, então vigente, um regime sobreposto ao texto e à interpretação clássica da Constituição, supraparlamentarismo, nascido de uma evolução natural do governo de gabinete e completado com a doença do imperador e que pode ser definido pela responsabilidade dos ministros pelos atos do Poder Moderador. O encaminhamento dos fatos, postos em termos definitivos por Heitor Lira, em sua obra que encerra todas as discussões e esclarece todas as dúvidas, pode ser resumido do seguinte modo:<sup>82</sup>

a) a doença do imperador, que se tornara “sombra de rei”, eclipsara o Poder Moderador, “chave de toda a organização política”, eixo do sistema que, assim, perdera o rumo, deixando ademais as forças armadas sem o seu generalíssimo e colocando-as sob o controle real de elementos político-partidários e civis;

b) os conflitos entre militares e ministros, muitas vezes de importância mínima, de feição ridícula, mesmo como o famoso “caso do tenente Carolino”, não tinham solução pela falta de confiança recíproca entre políticos e militares e falhas da legislação militar;<sup>83</sup>

c) Deodoro, reconhecendo que o soberano não estava mais no comando - “O imperador não mais governa”, termina aceitando chefiar o gesto de protesto dos militares, embora sem pretender claramente mudar o regime;

d) o positivismo da Escola Militar, ou, mais secamente, de Benjamin Constant, valendo-se da situação criada, que, aliás, não tinha saída regular dentro dos estilos políticos vigentes, fez a mudança do regime.

Na realidade, como lembra Heitor Lira, Deodoro, a 15 de novembro, depõe o imperador; Benjamin Constant, com seu grupo, a 16, proclama a República.<sup>84</sup>

O paradoxal da questão é que Rui, na página citada, um depoimento vivo de jornalista e político, diante do fato, demonstra o erro da fórmula cara aos liberais e, a ele mais do que a ninguém, do parlamentarismo total - “o rei reina e não governa”, o dia em que o ideal se tornou em realidade, o regime aluiu. Quem tinha razão era Brás Florentino, ao dizer que a doutrina da responsabilidade dos ministros pelos atos do Poder Moderador conduzia “ao total eclipse do elemento monárquico do governo”, fazendo-se surgir a oligarquia ministério-parlamentar sobre as ruínas tranquilas do trono brasileiro”<sup>85</sup>

Deodoro, afinal, não se levantou contra o imperador, mas contra o fato de não haver mais imperador. Uma solução legal, um novo 7 de abril, não era fácil - D. Isabel era impopular em certa área por muito católica e, afinal, se havia uma crise de comando, não seria solução apropriada procurar uma senhora para entregar-lhe a espada. Ora, essa, Deodoro já tinha desembainhada...

Firmada a República e eleito um civil (Prudente de Moraes) como consequência da revolta da Armada, que dividindo

Exército e Marinha, tornou impossível uma solução militar, dificultada, ainda, pelas más condições de saúde de Floriano, que alguns queriam que permanecesse no poder, surgiu o novo estilo de governo - a estabilidade política do sistema da “política dos governadores” e do “coronelismo”.<sup>86</sup> Era a solução que os políticos encontraram para garantir a ordem, em face de um regime que instalara a federação, mais presidente eleito pelo voto direto e sufrágio universal, num país subdesenvolvido, despovoado, sem vias de comunicação suficientes, sem meios de formar a opinião pública. O Exército manteve o sistema, como garantia de ordem, civil e jurídica, aparências de normalidade política (presidentes que se sucediam nos prazos, leis votadas no Congresso, tribunais funcionando). Embora pipocassem revoltas e revoluções, entre populares, políticas e militares, as Forças Armadas garantiram a lei.

O sistema era artificial e fictício - funcionava porque não havia real participação do eleitorado nas decisões, mas isso lhe tirava toda a autenticidade.<sup>87</sup> Interessante a comparação com o parlamentarismo imperial. Para os que o queriam dentro dos moldes e modelos defendidos pelos teóricos ingleses, o que havia era, como mostrou o “sorites de Nabuco”<sup>88</sup> uma contradição nos termos. Se a Câmara dos Deputados não era efetivamente a expressão do corpo eleitoral, como o gabinete poderia ser considerado como fundado na confiança da nação? Sem entrar no mérito do debate em torno da autenticidade de um sistema eleitoral qualquer, e que pode ser variável no tempo, e também do caráter sempre simbólico de qualquer tipo de eleição, o corpo eleitoral nunca se identificará ao povo, nem no espaço, e muito menos, no tempo,<sup>89</sup> - temos a Constituição que fazia do imperador um representante da nação, como a Assembleia, mas gozando de certa primazia: era o *primeiro*

representante e representava os objetivos nacionais permanentes e, enquanto a Assembleia representava os objetivos nacionais atuais, era tranquila a legitimidade quanto à pessoa, e uma eleição pode ser contestada, e as daquele tempo, até a Lei Saraiva, eram contestáveis. Outro aspecto, o parlamentarismo imperial era uma interpretação consuetudinária, um “regime superposto”, como a “política dos governadores” e o coronelismo. A diferença é que a primeira ampliava o caráter democrático do regime, fazendo a evolução da monarquia constitucional, para a parlamentar, que todos, principalmente os liberais do tempo, consideram um progresso; no caso da República, o regime superposto (e se o parlamentarismo imperial era um regime superposto, mas como demonstrou Zacarias,<sup>90</sup> dentro da lógica do regime, seria inviável sem isso, como mostram os exemplos de D. Pedro I e Feijó)<sup>91</sup> era a própria negação da democracia e contradição total com o texto constitucional.

Em 1922 fato novo surgiu - a juventude militar não se conformava mais com a situação - era uma crise de legitimidade - a “quase legitimidade” do regime republicano fora posta em xeque havia um “novo” na história do Brasil - queria-se a verdadeira representação. E jovens tenentes foram os instrumentos, os órgãos por intermédio dos quais a nova situação surgiu. Uma crise mais funda no sistema provocou a Revolução de 1930 - que desaguou em sua contradição - o Estado Novo. Este foi aceito pelos militares e por grande parte do povo, pois resolvia uns tantos problemas do momento, reais ou supostos: mantinha a ordem contra os comunistas e os integralistas, e as ameaças de um pleito disputado, sempre motivo de inquietação pelas paixões que levanta. Aliás, a tradição republicana, até então, demonstrava a tese de que as lutas em torno da presidência eram catastróficas,

cumprindo a lição de Augusto Comte, acerca do caráter anárquico da escolha dos superiores pelos inferiores.

O Estado Novo, também, estabeleceu a paz nos municípios, pelo fim das estéreis e por vezes sangrentas quizílias municipais, quase sempre trazendo obstáculos aos progressos das comunas; com o Dasp fez a primeira organização racional do serviço público; teve força para fazer passar uma legislação de trabalho realmente avançada; facilitou ao Brasil enfrentar a situação internacional - Segunda Guerra Mundial.

O fim da Guerra contra o nazismo criara condições que tornavam impossível a sobrevivência do regime, que já vinha sendo combatido desde o histórico “Manifesto dos mineiros”. E foi, outra vez, militar o órgão que tornou possível que se tornasse realidade o novo, que se apresentara em face da situação de fato do Estado Novo - a democracia social. Mas essa não aconteceu, apesar de boas condições do texto constitucional - o regime, depois de um bom começo com o governo Dutra, entrou em franca decomposição, com crises sucessivas, dificuldades sem fim, exigindo do único presidente que teve mandato completo, literalmente, vender a alma ao diabo para conseguir estabilidade, muito precária, aliás, e alguns resultados governamentais de grande categoria.<sup>92</sup>

Depois, a corrida para os abismos, até 1964, quando os militares, novamente, garantiram a ordem. No governo Castelo Branco os tenentes assumiram o poder - tornou-se impressionante aos historiadores como os jovens de 1922, agora, já entrando na velhice, se achavam reunidos em torno das mesas das grandes decisões. E, curiosamente, a grande figura civil do governo, o senador Milton Campos, viera do movimento modernista que, na área cultural, refletira o mesmo espírito, a mesma nova situação, o mesmo “novo” que no campo militar os tenentes

representavam. E que, em suas atitudes políticas da mocidade, combatera pela pena os mesmos homens e os mesmos abusos.<sup>93</sup>

Viu-se, então, o clímax da crise. Reiterando a mesma intenção e o mesmo insucesso, Castelo Branco e Costa e Silva tentaram a normalidade democrática, conseguiram, durante algum tempo, dar a si e a todos a ilusão de serem “presidentes como os outros”; não conseguiram ir longe os fatos e as leis que regem as revoluções os obrigaram a volver ao sistema dos atos institucionais e às soluções fora e acima do texto constitucional. Quando tentava volver ao perdido equilíbrio de poderes, a mão da fatalidade se abate sobre Costa e Silva. Cria-se o total vácuo de poder e os comandos militares assumem de novo a direção da vida nacional - não tendo mais vigência a Constituição, afastou-se a fórmula da sucessão legal. Mas, como havia necessidade de dar forma ao processo e ater-se a alguém que representasse alguém, reabriu-se o Congresso, para que homologasse a investidura do novo governo.<sup>94</sup> Para uma geração nominalista, que colocara de lado, em todas as correntes, a questão dos princípios de legitimidade, considerados como expressão de idealismos mortos, era o reconhecimento de que a vontade dos homens, a reta intenção, a dura lei da necessidade, a efetivação do bem comum, mesmo em grau superlativo, não justificam regimes nem criam legitimidades. Impõem-se instituições e regras gerais, que sejam válidas. E no caso, reaberto o Congresso, estava reunida a Câmara dos Deputados, que por seu número e composição seria a base da solução e que afinal de contas era o único dos poderes políticos de decisão criados pela Constituição de 1824 a permanecer, com as mesmas atribuições e composta do mesmo modo - a Câmara que haveria se a Constituição houvesse permanecido... O Supremo Tribunal, criado pela

Constituição, organizado depois, não nasceu inteiramente dela, ao contrário da Câmara dos Deputados. E, de qualquer modo, não é o Supremo um poder de decisão política.

Procura-se garantir a segurança nacional, nos duros tempos de guerra ideológica em que vivemos e, com ela, manter a unidade nacional, um dos princípios presentes na decisão de 1822; procura-se a segurança política, mas ela foge das mãos dos homens, e a ordem jurídica, sua expressão, torna-se fluida, as constituições não se firmando nem entrando em vigor completamente; e desaparece a principal condição de segurança política, que é o livre assentimento de todos ao jogo das instituições – o segundo dos princípios de 1822, o princípio liberal vive em agonia. Enquanto isso a ausência do princípio que fora causa eficiente e condição de ser da decisão histórica, desaparecido nas sombras da história, criou um vazio que nada preenche. E as forças armadas, seu agente, procuram em vão um caminho nas trevas do futuro...

### ***Excursus sobre a proclamação da República***

Embora fato recente e sobre o qual muito se tem escrito, a proclamação da República, para quem desejar entendê-lo em sua substância e essência é, realmente, um dos mais complexos e intrincados problemas da história. Certamente não apresenta dificuldades a quem se limita a apresentar versões oficiais, mais ou menos *ad usum delphini*, que dão por supostas circunstâncias altamente discutíveis, ou, mesmo, totalmente falsas e irreais, ou quem pretende apenas fazer política, de um lado ou de outro. E nada melhor prova a dificuldade como as discussões sobre causas remotas e próximas, em monografias eruditas e meros compêndios, com afirmações por vezes totalmente contrárias aos fatos. Dada a sua importância para o tema do presente ensaio, apesar de tantas vezes o termo

discutido, principalmente com base na monumental, erudita, conscienciosa e definitiva *História da queda do Império*, de Heitor Lira, e as nossas pesquisas e meditações sobre o tema durante 30 anos, vamos expor o que se pode considerar como verdade histórica a respeito do 15 de novembro.

## **I. Antecedentes**

A. *O povo*. Em geral, admite-se que os brasileiros consideravam encerrada a missão histórica da monarquia com a morte de D. Pedro II. Ultimamente não saía uma defesa racional das instituições, como outrora, nas décadas de 1850 e 1860, com tantos livros famosos. Mas, realmente, seria possível ou necessário dizer mais alguma coisa do que haviam dito os grandes mestres do meado do século, cujos livros todos liam nas escolas de direito? Mas, seja como for, não apareciam grandes defensores da ideia monárquica - ao passo que havia críticos de todos os gêneros - e falava-se mais em reformar o sistema, em termos de federação, por exemplo, do que justificar o que, aliás, já era mais velho do que a maioria. Mas, realmente, o povo brasileiro contava como certa a República? Até que ponto a tese, geralmente admitida pelos historiadores, correspondia ao que efetivamente se dava no seio da opinião pública, num país como o Brasil, em que há uma "opinião nacional", quase sempre contradizendo a "opinião pública" dos grandes centros? E não seria, apenas, um modo de pensar nos "círculos influentes", nos ambientes onde transitam jornalistas e políticos, aos quais, por várias razões, estão ligados os historiadores e de onde promanam suas fontes de inspiração? Afinal "todo mundo" não é ninguém. E podemos duvidar. Ouvi de um contemporâneo, meu avô Luiz Camillo de Oliveira Penna, a quem perguntara sobre sua reação em face da Abolição, resposta de que ficara leal à Monarquia, "pois o interesse particular

não pode prevalecer sobre o interesse público”. Sua resposta é confirmada, noutra contexto, com a observação de Lipset, de que as reformas sociais, modernamente, encontram muito mais facilidades nas monarquias, pois as classes patronais aceitam, por lealdade à Coroa, medidas as mais radicais. E concluiu isso depois de minuciosas investigações em torno do que ocorre nas monarquias do norte da Europa e da Commonwealth.<sup>95</sup>

Mesmo que se comprove a tese, ou que seja verdadeira, isso não quer dizer nada, pois as multidões são várias e inconstantes e nelas não se pode fiar e nem delas esperar nada de definitivo. Além do maior dos exemplos, do povo que no domingo cantava “hosana!” e antes do sábado seguinte já bradava pela crucificação, há fatos recentes que mostram que a certeza de uma evolução dos acontecimentos pode dar em algo completamente diferente, o oposto exatamente. Temos um fato recente, que está na memória de todos e os jornais comprovam: parecia evidente, em princípios de 1964, que o Brasil se encaminhava rápida e decisivamente para uma solução revolucionária de caráter socialista. E mesmo antes: a leitura, hoje, das páginas finais do capítulo sobre a evolução militar de *A revolução brasileira*, de Nelson Werneck Sodré, em sua edição original, é uma lição de ceticismo quanto às previsões políticas...<sup>96</sup> Pareceu a muitos (e não aos mais ingênuos...) que já era o Brasil uma República popular, quando houve a homenagem dos sargentos ao então presidente. E se tal não fosse a certeza do final da crise, muitas pessoas não se comprometeriam, menos por motivo de convicção do que por precipitação - aceitaram o fato consumado... que não houve.

Mais: na Inglaterra vitoriana havia um forte movimento republicano e dizia-se, como no Brasil, que a Monarquia acompanharia ao túmulo a rainha. Até o último quartel do

século se tinha como claro que a evolução da democracia terminaria eliminando a Coroa.<sup>97</sup> Afinal, passou o radicalismo *whig*, chegou-se ao socialismo e lá estão *The crown and the establishment*, com toda a *pageantry* medieval, a Câmara dos Lordes, a igreja estabelecida, a ordem da Jarreteira e suas roupagens faustosas, os guardas da Torre de Londres, a coroação do príncipe de Gales no velho castelo de sempre - o Império *beyond the seas* praticamente não mais existe, a *Royal Navy* perdeu a importância na era do jato, a severidade britânica desapareceu perante uma invasão de *hippies* e minissaias. A Coroa ficou. Nada mais existe da era vitoriana que o lado monárquico do regime inglês...

*B. Os republicanos.* Pesquisas modernas, de Georges Bhoerer e Heitor Lira,<sup>98</sup> colocaram em seus devidos termos a ação de presença do Partido Republicano. Praticamente não existia. Como partido nacional, era desconhecido: não haveria direção ou comando efetivo de âmbito nacional. Havia grupos locais, mais fortes em São Paulo, em Minas e no Rio Grande do Sul, e sendo invisível em muitas províncias. Nas últimas eleições do Império, realizadas pelo gabinete Ouro Preto, poucas semanas antes da queda do regime, e que elegera uma Câmara que se achava em sessões preparatórias a 15 de novembro, os republicanos paulistas, engrossados com a dissidência escravocrata, fizeram 30% do eleitorado, ficando em 3º lugar, mas não logrando eleger um só deputado; os mineiros fizeram mais - elegeram quatro. No Rio Grande do Sul já haviam feito um deputado provincial e muitos vereadores. Era um partido em ascensão e muito eficiente, tendo conseguido um efeito espetacular: a Câmara Municipal de São Borja, aprovando uma moção republicana... Estava em crescimento o partido, mas evidentemente é meio perigoso fazer extrapolação de resultados eleitorais e prever a

evolução futura.<sup>99</sup> A futurologia, em política, é uma arte ingrata, principalmente a curto termo e na base de previsões concretas...

O fato é que Rui Barbosa, falando oficialmente na qualidade de ministro da Fazenda do Governo Provisório, numa posição e num momento em que a euforia republicana se impunha, reconheceu, para justificar sua política financeira, que, efetivamente, era necessária para consolidar o regime. O prefaciador da reedição do “Relatório”, nas *Obras completas*, Sr. Artur Bormann, explica sem reboços: “A República nasceria num meio que se conservava essencialmente monarquista. Era imprescindível nutri-la da simpatia popular”.<sup>100</sup>

*C. O imperador.* Fora do texto da Constituição, mas sua interpretação lógica, no que se refere ao Poder Executivo, em vigor a partir de 1847, o parlamentarismo cresceu continuamente no Império. A crise de 1868 não o prejudicou essencialmente, pois os conservadores continuaram praticando o regime do mesmo modo. Afinal, o eleitorado confirmou a decisão do imperador, “primeiro representante da nação” e, se é possível contestar a autenticidade da Câmara que deu maioria a Itaboraí, como real representante do corpo eleitoral, a que apoiava Zacarias não podia apresentar melhores títulos (o que tira toda importância aos inflamados discursos que então se fizeram ao ser recebido com voto de desconfiança o novo gabinete).<sup>101</sup> E continuou o regime, com a ascendência crescente dos presidentes de conselho. A evolução pode ser considerada normal, e ocorreu por toda parte, e, hoje, os especialistas falam na transformação da Monarquia constitucional em Monarquia parlamentar, que foi, praticamente, o que se verificou no Brasil, parece que até mais rápida e suavemente que em outros reinos, graças ao imperador, que Jacques Lambert considera o mais correto

exemplar do rei constitucional, muito superior à rainha Vitória e Luís Filipe, de França.<sup>102</sup>

Ocorre, porém, uma anormalidade. A influência dos gabinetes começara, com o tempo, a invadir a esfera de ação do Poder Moderador, já então muito reduzida, com vários dispositivos praticamente sem vigência. Além de alguns puramente simbólicos (direito de graça, por exemplo, §§ 7º e 8º), outros, como os relativos ao parlamento (dissolução, prorrogação e adiamento da Assembleia, § 5º) ele o fazia, praticamente de acordo com o Ministério, como ocorre nas monarquias parlamentares; a sanção e o veto (§ 3º), também meramente formais - havia uma sanção prévia dos projetos, ao autorizar, no Conselho de Estado, sua remessa ao Parlamento - e isso se fazia, obviamente, com a aprovação do Gabinete, pois era sob sua responsabilidade e por seu intermédio que eram encaminhados ao Legislativo e o veto caíra em desuso; a nomeação dos senadores (§ 1º) parece que começara a prevalecer à indicação dos Gabinetes, eleitos que eram por sua influência e um pouco por desinteresse a respeito de uma questão que, na maioria dos casos, não apresentava maiores problemas.

Restava o § 6º - a nomeação e demissão do ministério. Na prática a coisa funcionava de acordo com as praxes - caindo um gabinete, na maioria das vezes sem interferência do monarca, o demissionário indicava o sucessor e, se este conseguisse organizar o ministério, o imperador aceitava as indicações, podendo, todavia, fazer uma relativa triagem. Havendo conveniência, ele escolhia diretamente o *premier*. Quer dizer, o famoso "livremente" da Constituição entrara em recesso. Podia, teoricamente, vigorar em caso de necessidade. Convém dizer que, segundo informa ele à filha, só por três vezes, até 1870 (e certamente até o fim) fizera uso da plenitude dos poderes constitucionais.<sup>103</sup> D.

Isabel, porém, restabelece em momento glorioso a vigência efetiva do Poder Moderador, ao provocar a queda de Cotegipe e chamar João Alfredo para fazer a Abolição. Como D. Pedro II o fizera 20 anos antes, para dar cobertura política a Caxias e vencer a guerra, agora ela fazia o mesmo, para extirpar a escravidão. Como se vê, o “livremente” era recordado em grandes momentos, quando o soberano sentia que estavam em jogo os objetivos nacionais permanentes, e não simples objetivos nacionais atuais.

A situação se agravaria com a moléstia do imperador, não muito esclarecida pelos médicos, ou pelo menos nunca oficialmente declarada. Seria diabete? Malária? Arteriosclerose? D. Pedro II estava precocemente envelhecido, um ancião aos 64 anos, desinteressado das coisas, de memória sujeita a lapsos, incapaz de decisões rápidas e meio abúlico, e se geralmente se apresentava como sempre, executando sem anormalidade as tarefas costumeiras (embora, mais de uma vez submetido a fases de repouso e tratamento), muitas pessoas anotaram, de entrevistas que tiveram com ele, proposições extemporâneas e completamente absurdas. Era, como se disse, “uma sombra de rei”.

Ora, somando a evolução do parlamentarismo com o estado de saúde do monarca atingindo exatamente faculdades vitais para um chefe de Estado, nulificando seu poder de atuação, o resultado seria um supraparlamentarismo, com o gabinete exercendo não somente as funções do Poder Executivo, como as do Moderador, o que, dado o estado social do Brasil, era catastrófico. Além disso, mesmo que o direito do § 5º fosse um direito remanescente, para ser usado só em grandes casos, permanecia a suprema inspeção que, há indícios, D. Pedro II exerceria até o gabinete Cotegipe, mais ou menos. Isto é, a atribuição constitucional que ele, como chefe do Poder Executivo,

segundo aliás seu próprio ponto de vista, tinha de examinar toda a matéria que lhe vinha às mãos para assinar, discutindo os assuntos com os ministros, fazendo ponderações, restrições, propondo adiamento de certas medidas etc. E os projetos eram debatidos em Conselho de Estado, uma “primeira câmara legislativa” como disse Nabuco, e provavelmente não iriam ao parlamento sem seu *placet*. Ora, isso deixou de haver com a doença. E muitos problemas com militares poderiam ter sido evitados através desse trabalho. Basta lembrar que, doente e em repouso absoluto, não tomou conhecimento dos mais graves fatos da questão militar...[104](#)

*D. Terceiro Reinado.* Havia, como se diz popularmente, uma tremenda “onda” contra D. Isabel, e admite-se que dificilmente viria a reinar. Mas, seria correta a tese? Não teria sido a solução acertada fazer a República antes da morte do imperador, para evitar que o Iguaçu de louvações fúnebres que o infausto acontecimento teria provocado no sentimentalismo nacional, como acontece sempre, e não há razão para admitir uma exceção no caso, terminasse facilitando as coisas para a princesa? E ela, no trono, não poderia consolidar-se?

Três temas havia na famosa campanha antiTerceiro Reinado.

a) Religião. Talvez fosse a mais visível, pois era expressão de atitudes da *intelligentzia* brasileira, fortemente anticlerical. D. Isabel era excelente católica, embora não uma ultramontana, pelo menos não há nenhuma prova de que o fosse e o problema já estava meio superado, pois Leão XIII ocupava o sólio – quer dizer, não havia ambiente na igreja para o tipo de religião que lhe atribuíam inúmeros panfletos de todos os tamanhos e formas, alguns raiando pela abjeção, não se falando nas *charges* de Angelo Agostini.[105](#) D.

Maria I e sua *viradeira* era o exemplo histórico que indicavam como previsão do Terceiro Reinado, esquecidos de que várias gerações e todo um século separavam as duas princesas. A propaganda assumia tais exageros que se falava no restabelecimento da Inquisição, o que era uma total impossibilidade, pois, para início, a igreja não aprovaria tal coisa... Mas a posição religiosa da princesa apresentava um lado favorável a seu futuro político, podendo contrabalançar a influência da Abolição, nas províncias, enquanto o anticlericalismo poderia ser neutralizado pela Abolição nos grandes centros. Ou o contrário, também, que era possível, assim como os dois somados: fazendeiros anticlericais.

b) A Abolição. Criou em certas áreas um clima favorável à princesa, embora, como se sabe, fosse responsável pelo crescimento eleitoral dos republicanos nas províncias escravocratas (São Paulo, Minas e Rio). Mas, como vimos de depoimento pessoal recolhido atrás, nem todos os fazendeiros se tornaram republicanos após a Abolição. E no Rio (Província) nas eleições de 1889, os republicanos, isto é, os fazendeiros que haviam bandeado, pois antes nada havia, deram um eleitorado de apenas 25% do total. Ora, nas demais províncias a importância da escravidão era menor, havendo mesmo algumas que haviam feito a Abolição por sua própria conta. E qual seria a evolução futura do ressentimento dos fazendeiros contra a princesa? E se a política econômica de Ouro Preto e mais seu federalismo os reconvertisse? Não seria aquela votação o fruto de reação epidérmica, passando logo a raiva?

c) O sexo. Não obstante o país que então dominava o mundo tivesse uma senhora como rainha, havia reações contra uma possível imperatriz. Menos talvez

diretamente por isso, mas considerando que seu marido, o marechal conde d'Eu, era estrangeiro e muito impopular. Sentimentos nacionalistas mais vivos em nação nova, a impopularidade real do príncipe, apesar de seus bons serviços, anulados por possíveis pequenos defeitos, principalmente por dificuldades sérias de comunicação forçariam o quadro: o Brasil seria governado por um estrangeiro...[106](#)

Eram fatores por vezes ambivalentes, atuando uns contra os outros ou em forma de *cross-section*, ou, somando-se, todos possíveis de evolução futura de vários modos imprevisíveis. Mas acontece que a história se escreve no pretérito perfeito do indicativo e o que aconteceu realmente não foi um movimento contra a princesa, ou contra o terceiro reinado, mas encerrando antes do termo o segundo. Pode-se dizer que os fatores relativos à princesa limitaram-se a impedir que se pensasse nela como solução. Mas, também, parece que nela não pensaram como hostilidade. Nada prova, afinal. A história não cuida de silêncios.

Ora, o que de fato ocorreu foi um movimento estritamente militar, “uma iniciativa, uma inspiração exclusiva dos militares” diz H. Lira.[107](#) Compete-nos ver como e por que isso se deu:

a) A organização militar do Império. Dois fatores contribuíram para o que acima denominamos “causa material” da crise militar de 1889. O primeiro foi a sobrevivência dos regulamentos do conde de Lippe, do tempo de Pombal, mantidos até então e inteiramente em desacordo com a Constituição, a mentalidade liberal e a época. Caxias, quando ministro da Guerra da Conciliação, já criticava o sistema. Por certo que o governo havia tomado as providências preliminares,

nomeando uma comissão de revisão da legislação, presidida pelo conde d'Eu e composta de figuras eminentes e que realizou um profícuo trabalho, com a elaboração de projetos e tudo o mais, nada saindo daí, portanto. Parece que, a julgar pelas últimas "Falas do Trono", já se pensava em transformar em lei os planos.<sup>108</sup> Não nos espante a sobrevivência dos regulamentos do conde de Lippe e a demora na sua reforma. As *Ordenações filipinas* vararam séculos e afinal só morreram de todo em 1916 e o Código Comercial de 1850 ainda está em vigor. E não falemos na luta homérica que se travou pelo Código Civil e é bem conhecida. O outro fator estava na distribuição territorial das forças do Exército. Ao invés de adotar uma formação de campanha, como hoje, as guarnições eram distribuídas pelas províncias, cada uma com seu comandante de armas, subordinado administrativamente ao presidente de província, como primeira autoridade provincial, embora tecnicamente sujeito ao ministro da Guerra.<sup>109</sup> Parece que, no Brasil, como acima de tudo estava o imperador, e a questão não dava problemas. Durante a Guerra do Paraguai, reconstituída a formação de campanha do Exército, a questão se tornaria visível, ou pelo menos sensível. No final, o eclipse da autoridade do soberano agravaria o fenômeno. Se, como parece, nem todos se davam conta do fenômeno, se vemos raramente o assunto colocado nestes termos, devemos admitir que os fatos apontados provocavam um estado de mau humor generalizado, de irritação meio inconsciente contra os políticos, os "casacas", responsáveis por tal estado de coisas.

b) Deodoro não era republicano. Melhor, era conscientemente antirrepublicano. Escrevendo a 30 de novembro de 1888 a seu sobrinho Clodoaldo da

Fonseca, ele disse com franqueza e determinação: “República no Brasil é coisa impossível, porque será uma verdadeira desgraça. Quem quer República, quer que o Brasil seja dos Gaspares, Cotegipes e Paulinos etc. Os brasileiros estão e estarão muito mal-educados para republicanos. O único sustentáculo do nosso Brasil é a Monarquia; se mal com ela, pior sem ela”. E 15 dias depois repete: “Não te metas em questões republicanas, porquanto República no Brasil é desgraça completa é a mesma coisa. Os brasileiros nunca se prepararão para isso, porque sempre lhes faltará educação e respeito para isso”.<sup>110</sup> Além de achar que faltavam condições em geral ao povo para pôr em prática as instituições republicanas, que entrega tudo às decisões inapeláveis do eleitorado - e ele sabia o que era isso e que não havia razão para mudar com a forma de governo - ele temia que a República fosse governo de políticos civis, unicamente, dos detestados “Gaspares” (G. da Silveira Martins), “Cotegipes” e “Paulinos” (P. Soares de Souza).

Ninguém pode duvidar que Deodoro se envolveria nas questões e terminaria chefiando um movimento unicamente por motivo de solidariedade de classe, como demonstrou sobejamente H. Lira. E notemos bem: na madrugada de 15 de novembro marchou contra o visconde de Ouro Preto, não contra o imperador ou o Império. Ao entrar no quartel-general, em gesto que o quadro e a estátua celebrizaram, deu um “viva” ao imperador - a cena histórica reproduz o gesto usual no Exército ao aclamarem o monarca: a saudação com o quepe. Parece, aliás, fora de dúvida isso, pelos muitos testemunhos arrolados por Heitor Lira.<sup>111</sup> Mas vale a pena citar o de Rondon (que morreu, convém recordar, dando um “viva à

República”), e que confirmou que Deodoro “inadvertidamente” dera o clássico “viva o imperador”. Esse “inadvertidamente” vai por motivo de cortesia ou para explicar o brado insólito. Em sua violenta discussão com Ouro Preto, ele comunica que tinha nomes de novos ministros para levar ao imperador, cujos direitos reconhecia.<sup>112</sup>

c) A questão militar. Incidentes diversos, uns de certa gravidade, outros insignificantes, como o caso do tenente Carolino, que não se compreende como Rui haja desperdiçado tempo e talento discutindo tal assunto, se sucediam e se transformavam em grandes acontecimentos, com crescente participação da opinião pública, pela sua projeção na imprensa e nos meios políticos. Em si mesmos e em conjunto não seriam graves, se a interveniência de fatores estranhos não os houvesse transformado em questão e criado o clima de crise, tão conhecido dos brasileiros do nosso tempo.

Há que anotar a respeito dos fatos da questão militar três observações complementares.

Primeiramente, não se verificaram propriamente incidentes entre militares e o governo, de repercussão, até o “lusco-fusco” do reinado, isto é, até os gabinetes conservadores da década de 1880. Justifica-se a tese de Rui - o imperador presente, os casos, que houvesse (é claro que deve ter havido atos de indisciplina no Exército, seria milagre que não os houvesse) teriam soluções em termos, sem virarem problema. Alegam alguns a questão Zacarias-Caxias. Mas aí não houve indisciplina nem propriamente caso militar. Trata-se de algo muito simples: dificuldades nascidas em decorrência da falta de confiança mútua (por motivos diversos) entre o presidente do conselho e o comandante-chefe, que ocupava um posto de livre

escolha do governo, e para cujo bom desempenho carecia de haver cobertura política plena do ministério. No primeiro atrito, o Conselho de Estado contornou a situação, de certo modo dando ganho de causa a Zacarias, mesmo com voto de conservadores. D. Pedro II, que queria a continuidade de Caxias, que achava indispensável para a vitória, e desejava a subida dos conservadores, para as providências posteriores à guerra, aguardou que Zacarias lhe oferecesse uma oportunidade (nomeação de senador) para fazer a mudança do governo com plena e indiscutível base constitucional e - sabemos a repercussão que teve. Segundo: fala-se muito em militares políticos e que cada partido tinha seu general e que o usava nas quedas de gabinete. São dessas sínteses brilhantes que um historiador formula e todos continuam repetindo, embora não sejam exatas. Ao contrário, como prova Heitor Lira,<sup>113</sup> eram raros os militares-políticos no Império, nunca houve quedas de gabinete por pressão militar (a de 1868 foi decisão do imperador, que queria Caxias à frente da guerra, e não do marechal, que, aliás, seria incapaz de um gesto dessa ordem). Caxias foi senador e presidente do conselho (duas vezes) uma delas por imposição de D. Pedro II. Mas exerceu tais cargos mais por força de sua notoriedade nacional, do que, como político partidário que era, como cidadão, sem muitas consequências. Tanto que, por ordem de Feijó, ministro da Justiça, debelou revoltas e depois prenderia o mesmo Feijó, agora revoltoso. Osório era político mesmo e o imperador não apreciava sua atitude. E Pelotas também fez política, embora sem muita atuação, a não ser já exatamente no "lusco-fusco". Praticamente é só. Convém registrar que Caxias, ao caírem seus gabinetes, não se lembrou de reagir em

termos militares. Houve, obviamente, generais ministros da Guerra e almirantes ministros da Marinha - e muitos ministros civis para ambas as pastas, como convinha às praxes parlamentaristas. Caxias e Caçapava foram cumulativamente presidentes de província e comandantes de armas, mas em províncias conflagradas, para terem liberdade de ação para resolver os problemas militares, administrativos (reorganização da província) e políticos, no sentido amplo, isto é, pacificação dos espíritos, nas revoluções iniciais.

Um dos fatos mais graves foi o incidente no qual um deputado formulou pesadas acusações a um oficial, que, ao responder, teve contra si as exigências da disciplina e os rigores da legislação militar.<sup>114</sup> Criou-se uma situação “malestarenta”, como dizia Mário de Andrade: de um lado, um deputado, defendido pelas imunidades, ataca, e do outro o oficial, impedido de responder. Os piores inimigos da democracia não são os que negam seus fundamentos teóricos ou usam da violência contra ela, mas os que exercendo mandato legislativo, expressão de sua realidade mais alta, comprometem-na por usar de sua missão representativa para fins particulares ou subalternos.

d) Dois civis participariam ativamente no desenvolvimento da questão militar - Rui e Quintino. O primeiro, mais por motivos partidários e começando um pouco tardiamente, ajudou com sua dialética, seu poder verbal, seus conhecimentos, a dar forma jurídica ao problema - foi, por assim dizer, o advogado da questão, ele que afinal de contas nunca foi outra coisa na vida senão o advogado de causas gerais. Rui, por assim dizer, justificou juridicamente as atitudes dos militares envolvidos nos incidentes, mesmo que

legalmente não fossem defensáveis. E para dar forma à própria rebelião, aprofundou uma tese algo singular – que o governo estava fora da lei e contra a lei. Ora, um governo fora da lei, contra a lei, não existe como governo, é um estado de fato, não sendo rebelião a revolta contra ele...

A posição de Quintino será outra, segundo José Maria dos Santos, que mostra estar na liça desde o começo e ser quem, efetivamente, manteve acesa e fez propagar a questão:

Um dos aspectos mais desconcertantes da questão militar, para quem hoje a examina, é a sua grande capacidade de resistência a todas as tentativas de solução, renascendo e ressurgindo continuamente de novos e inesperados incidentes. Entretanto, se bem consideram as mútuas disposições de ânimo, nota-se que, tanto do lado dos militares como dos políticos civis, o sentimento predominante nunca deixou de ser um grande desejo de a encerrar e concluir (...) Esse sentimento é evidente e geral, sobretudo no período em que as maiores patentes se resolvem a intervir, entre fins de 1886 e princípios de 1887. De uma parte como de outra apela-se para a prudência, insiste-se na necessidade de preservar a ordem pública, invocam-se os altos interesses da nação, sem esquecer jamais um gesto reverente na direção do imperador...<sup>115</sup>

E por que, então, essa reincidência, essa teimosia da questão militar? A atuação de Quintino Bocaiúva, em *O País*, eis a resposta de José Maria dos Santos. O jornalista teimosamente, sistematicamente, ativava o fogo e não deixava o assunto morrer.

A razão disto vê o historiador no entusiasmo de Quintino pela Argentina (terra de sua mãe) e pelos estilos hispano-americanos de política, pelo caudilhismo típico do Continente. Diz J. M. dos Santos que ele

nunca conseguiu ver os negócios do Brasil do ponto de vista brasileiro, isto é, dentro de nossa evolução política normal..." (...) "Era no Rio da Prata, com seus tribunos lidadores e agitadas mutações governamentais, que ele se inspirava, de lá vindo os seus padrões políticos mais sugestivos e recomendados".<sup>116</sup> Sua insistência era tal que chegaram a duvidar de sua nacionalidade brasileira. Parece que realmente não apreciava o

parlamentarismo imperial. Diz o historiador: “Admitir que nossa Monarquia parlamentar indicasse um progresso qualquer sobre as confusas e atormentadas instituições hispanoamericanas, parecia-lhe uma desprezível heresia, senão uma pura falsidade”.<sup>117</sup>

E a ideia que muitos defendiam, de uma evolução natural da Monarquia para a República, através de um voto do Parlamento, era-lhe inadmissível: sem ação santificadora da violência, que anulasse o passado imperial, nada teria valor. “Não havia como fazer do presente uma transação entre o passado e o futuro, pois tratava-se de uma ruptura essencial”.<sup>118</sup>

E, então, com o programa de adaptar o Brasil aos estilos latino-americanos, ele transformou o jornal em órgão oficial da questão militar, procurando por todos os meios indispor os militares em conjunto com o governo como instituição, com o regime, embora, habilmente, não falasse em República, o que provocaria, pelo choque, um recuo. Sem ele, informa o historiador, a questão militar jamais “se teria arrastado tão persistente e teimosa”.<sup>119</sup>

E, como acontece muitas vezes em situações análogas, não lhe foi difícil transformar *O País* em órgão da classe militar, em instrumento de suas reivindicações.<sup>120</sup> E, se de fato ele não criou a questão, transformou os incidentes numa questão nacional, criando na corporação militar a consciência de que era coletivamente injustiçada. Conscientizou-a, como se diria hoje. Pouco importa, aliás, no caso a discutir, se com razão ou não - trata-se de um fato, e sabemos que é possível criar essa consciência coletiva de uma injustiça e promover a denúncia da situação e partir para a decisão violenta. É uma técnica hoje muito empregada e se vê daí, e quiçá de exemplos mais antigos, que não foi criada pelos ativistas modernos. Não importa que o ponto de partida seja verdadeiro ou falso; basta que se dê foros de verdade, ou que fatos reais,

devidamente desenvolvidos, se transformem em prova da injustiça coletiva...

Certamente Quintino não criou os fatos, nem teria meios de ativar e propagar o incêndio, se já não houvesse fogo e pólvora...

*E. Positivismo.* Exagera-se ou nega-se a influência positivista na República. Creio poder considerar estabelecido o seguinte:

a) o positivismo difundiu-se na escola militar, conduzindo à formação de um estado de espírito contrário ao regime vigente, que considerava um misto de “ficções teológicas” e “metafísicismo democrático” e, ainda por cima, antimilitarista, o que não deixa de ser, como sempre se acentuou, bastante ilógico.

b) por ser o introdutor da nova filosofia, Benjamin Constant tornou-se o líder das correntes novas, e podemos dizer que, quando falava, não usava apenas de seu prestígio de mestre ilustre, mas de líder da mocidade militar;

c) a ele se deve, realmente, a configuração final do movimento em mudança de regime;

d) coube portanto a esse tranquilo professor de matemática, com seu *pince-nez* doutoral e que conciliava sua condição de militar e as pacíficas funções de professor da escola normal e diretor do Instituto dos Cegos, oferecer a causa formal para a grande mudança. [121](#)

## **II. Os fatos**

*A. Os fatos.* O desenrolar dos acontecimentos, em novembro de 1889, não oferece muitas novidades para um brasileiro de hoje, por ter visto muita coisa parecida. Os

incidentes se acumulam, a agitação cresce, cria-se a consciência de crise, e começam todos a raciocinar em termos de inevitabilidade de uma solução violenta, a única saída possível... Então começam as articulações, os encontros, outros grupos interessados entram em contato e, um dia, vem a decisão... Quando, em 1889, se criou a consciência de crise e de inevitabilidade da saída violenta, alguns oficiais entraram em contato com alguns republicanos, surgindo, assim, a contribuição do elemento civil, para o que desse e viesse e que, no caso, foi mínima...

Deodoro, convencido de que, não mais governando o imperador, não havia outra saída, acedeu e na madrugada de 15 de novembro marchou sobre o quartel-general, onde desastrosamente se reunira o ministério. Lá chegando, foram-lhe abertas as portas depois de alguma indecisão e da célebre frase de Floriano de que não usaria armas contra brasileiros. Interessante a comparação - nas agitações pré-nazistas, um general alemão recusou-se a combater uma revolta militar dizendo que "A *Reichwehr* não atira sobre a *Reichwehr*". O que não impediu, no caso de Floriano, que, quando governo, atirou, e muito, contra os que o queriam depor - e Rui Barbosa soube, muito bem, demonstrar a contradição entre as duas atitudes...<sup>122</sup>

Defrontando-se com Ouro Preto, Deodoro teve palavras ásperas, mas demonstrando não estar indisposto com o regime, e recebeu resposta ativa do chefe do governo. Afinal, foram todos para casa, alguns até de bonde, e houve um desfile militar, pelo centro do Rio, pela manhã, com surpresa para os cariocas, em face de uma parada àquele dia e hora. Quintino, o único civil a acorrer ao campo de Santana, desfilou a cavalo ao lado do marechal.

*B. Os estranhos sucessos do dia 15.* O que aconteceu no dia 15 de novembro, durante o dia, parece uma cena de tragédia grega, homens conduzidos pelo destino,

acumulando gestos sem explicação. Heitor Lira sintetiza tudo numa fórmula lapidar: “Um monarca já praticamente desprovido de todo poder, mas pensando que ainda governava, e um marechal praticamente com todo o poder na mão, mas sem saber ou não querendo saber que o tinha”.<sup>123</sup> No Paço da Cidade, D. Pedro II discutindo a questão e “Deodoro trancado em casa, sem nada decidir nem deixar que os outros decidissem”.<sup>124</sup>

Vamos resumir os fatos de ambos os lados.

No Paço da Cidade, D. Pedro II minimizando a situação, achando que tudo se resolveria, que não aconteceria nada... Afinal, Ouro Preto se apresenta, e formula oficialmente a demissão de gabinete demitido por Deodoro pela madrugada. D. Pedro II, como se estivesse diante de uma crise rotineira de gabinete, pede a Ouro Preto para indicar quem organizaria o novo gabinete, consoante as praxes parlamentaristas. O *premier* demissionário indica Silveira Martins... Mas, logo Silveira Martins? Como o visconde, talvez a melhor cabeça de estadista do Brasil, então, pode cometer essa dupla insensatez? Em primeiro lugar, pela gravidade do momento, impunha-se uma decisão urgente e o tribuno dos pampas estava navegando diante do litoral de Santa Catarina. Poderia o país continuar “entregue à sua própria sorte”, como diz Heitor Lira, por vários dias? Depois: entre o senador indicado e o marechal revoltado havia a mais radical inimizade, política e pessoal.<sup>125</sup> Era, exatamente, a pessoa menos indicada para a situação.

E as horas escoavam, ninguém tomava providências, não acontecia uma solução. Principalmente não se procurou, enquanto havia tempo, um entendimento com Deodoro. Como não se cogitou de uma repressão armada – ninguém falou nisso, nem houve qualquer providência a respeito e

não se sabe se haveria meios, a solução estava numa composição. As únicas pessoas que entendiam o que se passava eram o conde d'Eu e o conselheiro Andrade Figueira, ambos persuadidos da gravidade da situação e da conveniência de conversar com Deodoro. Andrade Figueira tentou, mesmo, convencer o imperador, preso às fórmulas parlamentaristas, de que, pela Constituição, podia convidar quem quisesse para presidente e que, naquele momento, era o caso de aplicar a lei. Tudo em vão. Certamente que não seria o caso de entregar o governo a Deodoro, o que anularia toda a obra de aperfeiçoamento político do reinado - mas a procura de uma solução aceitável para ele, embora criando um precedente perigoso, seria viável. Mas, nada se fez, e a única explicação plausível está no estado de saúde do monarca, sem condições de avaliar todos os aspectos da situação e tomar uma decisão rápida. Ficava preso a verdadeiros reflexos e reações automáticas. À noite (23 horas) reuniu-se o Conselho de Estado, em uma discussão de fantasmas, para debater medidas que deviam ter sido tomadas no começo da tarde ou mesmo pela manhã. Afinal, tudo se encerrou, não obstante tentativas tardias de entendimentos com Deodoro e soluções ministeriais convenientes.

Mas, o marechal aceitaria um acordo? H. Lira admite que sim:

Por tudo o que se veio a saber depois, não resta a menor dúvida de que, se se tivesse tentado um entendimento com Deodoro antes do cair da tarde do dia 15, este se teria contentado com a destituição de Ouro Preto.<sup>[126](#)</sup>

Mas foi deixado à margem,

numa situação sob todos os pontos de vista a mais humilhante para ele, pois valia não lhe darem a menor importância, e muito menos a tudo que fizera pela manhã daquele dia. (...) parecia que o marechal revoltoso não existia, ou que nada de anormal se havia passado.<sup>[127](#)</sup>

Seria, afinal, falta de informações exatas, ou o estado de saúde do imperador, de fato, era tão grave assim?

Do outro lado, reinava também a maior confusão. Deodoro se trancara em casa. Os oficiais republicanos limitaram-se a promover movimentos paralelos, espalhando boatos, procurando interessar a população civil. José do Patrocínio, na Câmara Municipal, repetindo cenas do *Hôtel de Ville*, de Paris, e esquecido do 13 de maio, “proclama a República” e promove uma reunião em que, segundo a ata, o “povo” teria aderido ao movimento. Tudo bastante ridículo, segundo Lira.<sup>128</sup>

Afinal, à tarde, os oficiais republicanos conseguem convencer Deodoro a apoiar uma decisão radical, com base num argumento irresponsável – Silveira Martins no governo e estariam todos com a vida em perigo.<sup>129</sup>

Contando com a aceitação tácita do marechal, Benjamin, que via lúcido e temia uma reviravolta da situação, inclusive por intermédio do chefe do movimento, compreendendo que, se nada se fizesse, cairia a revolta no ridículo e morreria por si, resolveu, acompanhado por Quintino, Aristides Lobo e Francisco Glicério, tomar a decisão final. Reunidos no Instituto dos Cegos, prepararam a proclamação ao povo, o Decreto nº 1, que institui “provisoriamente” a federação e a República, pelas forças armadas, em nome da nação, e os atos nomeando os membros do novo governo. No dia seguinte, isto é, a 16 de novembro, Deodoro os assinou, decretando o novo regime. Assim, “quatro cavalheiros bem decididos”, como diz Lira, transformaram o movimento de Deodoro, contra o gabinete Ouro Preto, numa radical mudança de regime.<sup>130</sup>

O paradoxal da transformação é que foi feita em nome da nação que, em pleito recente e cujos eleitos não puderam tomar posse por força do acontecimento, havia decidido

algo bem diferente; pelo Exército, que em sua maioria talvez não estivesse de acordo - a coluna de 600 homens que marchou sobre o quartel-general compunha-se de três batalhões, um comandado pelo tenente-coronel Silva Teles, confessadamente monarquista e que se considerou coacto; outro pelo major Lobo Botelho, mais monarquista ainda e que, ao ver o andamento da coisa, largou a tropa diante do quartel-general e foi para casa, e pelo major Sólon, o único republicano, mas de recente data. E da Marinha, só uns quatro ou cinco oficiais realmente estavam comprometidos.<sup>131</sup>

Feita por militares, por assim dizer atuando em duas frentes - uns que agiam em nome dos sentimentos e motivações de caráter corporativo, outros que inspirados em Augusto Comte pretendiam mudar o Brasil, os primeiros (com Deodoro à frente) sendo a causa eficiente, os outros (Benjamin Constant e seu grupo) a causa formal - a República foi um resultado além das intenções imediatas das pessoas que podiam agir, tanto os que pretendiam apenas “desagravar” a honra do Exército, como os que procuravam manter a ordem. A Monarquia que comandava a história do Brasil desde o Tratado de Tordesilhas, antes de ser vista a Terra, perdera o controle da situação há bem tempo. Agora se via que, de fato, o rei não mais governava e nem era, ao menos, um símbolo vivo da nacionalidade. E seus agentes não sabiam o que fazer.

Daí o paradoxo supremo: as Forças Armadas (não importa, realmente, se parte diminuta, ou a maior parte, ao menos por omissão) de instrumento principal da segurança nacional, levadas a praticar um gesto que, mesmo considerado como tentativa de restabelecer o princípio de autoridade, terminou dando por terra um regime, destruindo a Constituição e, portanto, o império da lei e criando condições para saídas perigosas. Daí não ser

surpresa que, depois, nunca mais se haja restabelecido a paz interna neste país.

E diante do triste e funesto jogo de equívocos do dia 15, uma trágica comédia de erros, só nos resta apelar para o latim e a sabedoria dos antigos:

*Quod Deus vult perdere prius dementat.*

---

[54](#) Juarez Távora, *Organização para o Brasil*, Rio, 1959, p. 8.

[55](#) Juarez Távora, *Organização para o Brasil*, Rio, 1959, p. 10.

[56](#) *Organização para o Brasil*, Rio, 1959, p. 25-26.

[57](#) *Organização para o Brasil*, Rio, 1959, p. 11.

[58](#) *Organização para o Brasil*, Rio, 1959, p. 16.

[59](#) Visconde do Uruguai, *Ensaio sobre o direito administrativo*, Rio, 1960, p. 268.

[60](#) José Antônio Pimenta Bueno, marquês de São Vicente, *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, Rio, 1958, n. 18, p. 27-29.

[61](#) *El poder: los genios invisibles de la ciudad*, Buenos Aires, 1943, cap. IV, p. 41 e seguintes, no qual estabelece a tese de que o progresso e a civilização (e obviamente o Estado) são técnicas para livrar o homem do medo originário e universal. Os princípios de legitimidade, dentro deste contexto, são técnicas destinadas a anular dois medos complementares – o que causa o poder aos governados e o que provoca nos governantes a possibilidade de desobediência do povo.

[62](#) Antonio de Souza de Macedo, *Harmonia política*, Coimbra, 1737, cap. III, p. 1, 6.

[63](#) Amador de Arrais, “Das condições e partes do bom príncipe”, in: *Diálogos*, Lisboa, Ed. Sá da Costa, 1944, cap. 1, p. 134. Mais adiante (p. 139-140) faz uma análise psicológica do medo recíproco do tirano e do povo, de grande força e penetração psicológica, que coincide admiravelmente com as observações de Ferrero, no texto acima citado.

[64](#) Ver o mesmo ensaio *Harmonia política*, Belo Horizonte, 1961, parte I, cap. II, § 3º, p. 59 e seg.

[65](#) Bertrand de Jouvenel, *De la souveraineté: a la recherche du bien politique*, Paris, 1955: "... denomino autoridade a causa eficiente dos congraçamentos voluntários". E, depois de analisar o sentido de autor, completa: "O autor é o que assegura, o que promete o bom fim da empresa (p. 45-46).

[66](#) Ver nossa *História de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1961-1962, v. III, p. 691. E naturalmente a obra clássica de Lúcio José dos Santos, *A Inconfidência Mineira*, São Paulo, 1927. Nos depoimentos, raras são as referências a ligações com outras partes do Brasil e estas, assim mesmo, duvidosas - as do Tiradentes podem ser consideradas como técnicas de propaganda. E o alferes era conhecido no Rio, que sempre visitava, e onde foi preso. A ausência de indiciados de outros lugares, numa situação como a da época, é a melhor prova. A menos que houvesse displicência das autoridades, coisa impensável.

[67](#) Otávio Tarquínio de Souza, *História dos fundadores do Império*, Rio, 1957, v. II, p. 179-180. As agitações iniciais, a adesão ao constitucionalismo das Cortes, o pronunciamento de 26 de fevereiro de 1821, tudo não passou de manobra de certo modo antibrasileira, ou, pelo menos, estritamente portuguesa. Os brasileiros estiveram ausentes. Depois, viriam outras reuniões e outros apelos, o *Fico* e o resto. Agora, só de brasileiros. Aliás, o grande historiador do Primeiro Reinado demonstra cabalmente o caráter antibrasileiro das Cortes, o famigerado soberano Congresso.

[68](#) É comum vermos opiniões de que a Constituição do Império não passaria de adaptação ou complementação do Projeto Antônio Carlos, isto sem falar nos que, por motivos doutrinários, afirmam a superioridade do texto em discussão na Assembleia. A realidade é bem diversa - os dois textos são muito diferentes - o que há de comum entre eles era o óbvio, que estaria em qualquer Constituição que se fizesse, e em contradição na maioria das existentes. A Constituição trazia, além de melhor forma e disposição do texto (o que pode ser explicado na diferença entre uma redação definitiva e um primeiro esboço) o Poder Moderador, inspirado em teóricos franceses, mas ausente dos demais das constituições conhecidas, uma lúcida e bem estabelecida fixação das suas atribuições e as do Executivo, reciprocamente; a forma original e bem imaginada da organização do Senado; o imperador como representante da nação etc. Certas observações que ainda se notam, relativamente ao Poder Moderador, considerado como reforçando exageradamente o poder do monarca, quando, ao contrário, era uma fixação bem clara para evitar confusões de atribuições definidas, para deixar o Executivo aos ministros, são provenientes do desconhecimento em que ficara a doutrina dos mestres imperiais, assim como da real ação do "poder neutro" na vida política brasileira e as dificuldades que a Constituição resolveu - o Estado liberal de Direito funcionando num país agrário e despovoado. Ver a respeito *A democracia coroada*; Pimenta Bueno, *Direito público brasileiro*, Rio, 1857; visconde de

Uruguai, *Ensaio sobre o direito administrativo*, Rio, 1862; Braz Florentino Henriques de Souza, *Do Poder Moderador*, Recife, 1864.

[69](#) Impressionante a pouco estudada atividade legislativa do Primeiro Reinado, coisa muito mais importante que a marquês de Santos, pela qual os autores se interessam tanto. Foi uma revolução jurídica em certos casos de precedência internacional o direito absolutista foi, em grande parte, substituído por um direito moderno. Praticamente ficaria, das *Ordenações*, o direito civil, bem fundado no direito romano e no cristianismo – e esse iria até quase um século depois da Independência. A partir da Constituição (25 de março de 1824), que estabelece o Estado de Direito no Brasil), temos:

- Lei de 11 de setembro de 1826, determinando que nenhuma pena de morte fosse executada, antes de ser o assunto apreciado pelo imperador, que podia atenuar a pena;
- Lei de 11 de agosto de 1827, criando os cursos jurídicos (São Paulo e Olinda);
- Lei de 15 de outubro de 1827, sobre a responsabilidade dos ministros;
- Lei de 18 de setembro de 1828, criando o Supremo Tribunal de Justiça – fim dos tribunais régios;
- Lei de 10 de outubro de 1828, a Lei Orgânica dos Municípios;
- Lei de 16 de dezembro de 1830 – Código Criminal, obra famosa de Bernardo Pereira de Vasconcelos, fim da tenebrosa ordenação do livro quinto e que, na época, foi aplaudido internacionalmente, como a modernização do direito penal, nos termos das ideias liberais;
- O algo espantoso Código de Processo Criminal, embora aprovado no período regencial, o que explica talvez suas demasias, teve sua discussão iniciada ainda sob D. Pedro I.

Ora, esse Parlamento imperial, responsável por tantas leis, iniciou seus trabalhos em 3 de maio de 1826, cabendo-lhe realizar grande parte da Revolução brasileira, começada com a liberdade de imprensa (1821), a Independência, tomando forma com a Constituição de 1824 e prosseguida na Regência com o Código de Processo Criminal (1832), o ato adicional (1834), que adotou as bases essenciais da federação, a abolição dos morgadios (1835), e concluído com as leis “regressistas” de 1840-1841 e completada com a criação da Presidência do Conselho de Ministros (1847).

[70](#) Embora não seja completa e tenha algumas omissões lamentáveis, notadamente a do marquês de Queluz, o ministro que referendou a Constituição, Silva Maia, e um pouco Pimenta Bueno e Zacarias, que já outros de sua geração entraram nela, representa uma boa amostragem da classe política, administrativa superior, militar e eclesiástica do tempo. Quase toda a geração da Independência, da Regência e da Maioridade está aí – e é a mais importante que temos tido, não somente pela própria natureza dos acontecimentos que viveu, como, também, pelo que realizou – o Brasil unido, organizado em termos de Estado de Direito e o início da política ferroviária, base do atual surto de desenvolvimento – e não falemos nas guerras do Prata, no fim da escravidão (supressão do tráfico e Lei do Ventre Livre, que eliminaram as fontes da escravidão) e outras óbvias, que, normais ao tempo,

valem por uma relativa prioridade - telégrafo elétrico, cabos submarinos, selos do correio etc. Ora, num levantamento estatístico rápido, vê-se que Sisson retratou 10 em 16 dos conselheiros de Estado de D. Pedro I, 20 em 30 dos de D. Pedro II, nomeados até a publicação da obra. E como alguns dos retratados entrariam para o Conselho depois, o número de conselheiros retratados sobe a 26. Dos presidentes de Conselhos até a época da publicação, apenas um não entrou (visconde de Macaé) e entraram 4 outros que serviram depois. Aliás, da série total dos chefes de governo de sua majestade o imperador, entram 10 em 22, o que é compreensível, pois ainda havia 30 anos pela frente de história. Omitido apenas 1 dos regentes que governaram antes da publicação da obra.

[71](#) Os militares retratados por Sisson e cujas origens estudamos participaram quase todos das diferentes lutas do tempo - entre externas e internas - e ocuparam vários postos importantes, muitos deles tendo sido ministros da Guerra e da Marinha, sem falar em Regência, Presidência do Conselho e presidência de província.

[72](#) As revoluções no Império, ou foram estritamente políticas, isto é, frutos de lutas partidárias diversas, ou regionalistas, explosão de sentimentos locais, naturalmente combinados com influências ideológicas, naqueles tempos de liberalismo exacerbado. Perderam a razão de ser com a consolidação da unidade nacional e com a adoção do parlamentarismo, no início do Segundo Reinado. As causas apontadas provavelmente explicam seu caráter predominantemente civil. Como veremos a seguir, nesta mesma nota, as revoltas pura ou predominantemente militares ocorreram na Regência ou na República. Parece que se aplicou ao caso a justíssima observação de Augusto Comte: "Toda escolha dos superiores pelos inferiores é profundamente anárquica; nunca serviu senão para dissolver uma ordem viciosa". Ou uma ordem qualquer... Sendo o chefe de Estado, em qualquer regime, o comandante supremo, a sua escolha a votos (como na Regência e na República) é a eleição do comandante pelos comandados - e a lição de Augusto Comte aplica-se automaticamente. Não haverá uma espécie de contradição entre o regime republicano, como o entendemos modernamente, e a existência do Estado como organização do poder, com base em instituições militares permanentes? Do Estado como há hoje e como o compreendemos? E não poderíamos ampliar a contradição a órgãos - Justiça imparcial e, portanto, desligada das influências dos poderes eleitos; administração neutra e eficiente, planejamento e decisões técnicas inapeláveis a respeito de questões técnicas, conceitos incompatíveis com a ideia de que as escolhas e as decisões dependem dos governados, polícia igual para todos? Dentro desse equacionamento, a República se tornaria possível em comunidades congregadas espontaneamente, decidindo por si, e livres da ação coercitiva e das decisões da parte de órgãos acima delas. Comunidades políticas mantidas unicamente pela vontade livre de seus membros e sua ação direta hierárquica. Mas aí é o campo de pura utopia, a *anomia* pura, a sociedade sem o Estado. De fato, eram revoltas em nome dos sentimentos regionalistas, desse "provincialismo" que Vasconcelos confessava que tinha, e dos ideais liberais.

Os primeiros exigiam respeito à autonomia provincial e daí ser comum começarem as revoltas com protesto pela nomeação de um presidente de província impopular; os segundos, reclamavam o controle do Executivo pelo parlamento, órgão de representação popular. O imperador, com o Exército, defendia a unidade nacional. Garantida a autonomia provincial com o ato adicional, tornada viável a unidade nacional pela ação coercitiva legal da autoridade civil (interpretação do ato adicional e reforma do Código de Processos e criação do novo Conselho de Estado), iniciado o governo de gabinete com a criação da Presidência do Conselho, as revoltas perderam seu objetivo e seu perigo, naturalmente. Ver *A democracia coroada, Os construtores do Império e O Conselho de Estado*, onde estudamos os diversos aspectos do sistema imperial.

Assim temos, esquematicamente, o rol das revoluções no Império:

- 1817 - uma revolução de transição, a última das inconfidências e a primeira das revoltas liberais, organizada pela maçonaria, com a participação de elementos de várias classes, inclusive militares, os quais tomaram possível sua eclosão. No governo provisório havia representantes de todas as atividades econômicas, obviamente da camada dirigente, com boa participação do clero e, curiosamente, do dicionarista Morais, que não aceitou o convite para participar. E também o futuro ministro e senador Antônio Carlos de Andrada e Silva. Seu chefe era civil.

- 1824 - Confederação do Equador. Sentimentos regionalistas (veja-se o separatismo declarado de frei Caneca), problemas políticos, desde hostilidades a presidentes de província até reações contra a dissolução da Constituinte. Predomínio de civis, entre os quais vários padres, a começar do líder intelectual, o citado Caneca, e colaboração de militares.

- 1831 - a abdicação. Problemas políticos (recusa de D. Pedro I a aceitar o parlamentarismo) misturados com sentimentos nativistas e outros fatores que não ajudavam ao jovem imperador. Organizada em geral por deputados e senadores, começada pelos juizes de paz, fez a revolução o povo na rua, a multidão concentrada no campo de Santana, à qual aderiu parte da tropa sob o comando do brigadeiro Lima e Silva, que aliás condicionou sua adesão a que não se alterasse a forma de governo. O povo queria a mudança do ministério e volta do gabinete liberal de 19 de março de 1831. D. Pedro ficou com a letra da Constituição e, com sua sobrançeria costumeira, preferiu abdicar. A coisa fora mais longe do que se esperava... De qualquer modo, foi a única vez na história do Brasil que o povo na rua derrubou um governo, quase um regime.

- Motins regenciais - a Regência, como se sabe, foi uma época de agitações continuadas, a ordem mantida afinal quase por milagre. Podemos classificá-los em dois tipos, embora, em ambos os casos, a motivação tenha sido a mesma - as lutas entre *exaltados* e *caramurus*. Primeiro: tivemos os do Rio de Janeiro, quase todos de caráter militar; depois os das províncias, geralmente encabeçados por civis, debelados pela tropa. Todos, aliás, motins sem muita importância e sentido ideológico.

- *Cabanagem* - revolta popular no Pará, contra o presidente de província, debelada a custo, com a colaboração do futuro Barão de Caçapava, quase um especialista no assunto.

- *Sabinada* - de grave conteúdo ideológico - separatista e republicana, eclodiu na Bahia, liderada por um cirurgião, que conseguiu a adesão da guarnição do forte de São Pedro. Debelada pelo governo, por ação conjunta do Exército e da Marinha.

- *Balaiada* - sem conteúdo político muito claro, esta revolta eclodiu no Maranhão, produto da desordem geral da época, sendo chefiada, ao contrário das outras, por elementos de origem proletária. Foi um misto de bandoleirismo, com explosões espontâneas de ressentimentos sociais. Em sua liquidação estreou Caxias, que receberia o título de sua vitória no sertão maranhense.

- *Farrapos* - a mais séria de todas, chegando a fazer do Rio Grande do Sul, durante largos anos, uma República independente. Durou 10 anos - foi a guerra civil de mais longa duração no Brasil. Foi mais explosão de sentimentos localistas e de liberalismo radical, a partir de conflitos iniciais com presidentes de províncias impopulares; seu separatismo era, acima de tudo, a expressão da presença de um sentimento de autonomia provincial exacerbado do que, realmente, de vontade consciente de secessão tanto que, em face dos países vizinhos, eles se consideravam brasileiros. Digamos, gaúchos dentro do Brasil, mas que ficasse bem claro que tinham sua fisionomia própria. Tanto que, afinal, a pacificação, superada a fase puramente militar, foi fácil. Houve chefia militar - Bento Gonçalves -, mas não era propriamente uma revolta militar, mas uma guerra civil, com a participação de todas as classes.

- 1840 - a Maioridade - uma revolução feita pelo parlamento, que declarou D. Pedro II maior por antecipação.

- 1842 - em Minas e São Paulo - revolta de liberais contra as leis regressistas: estritamente político-partidária e civil.

- 1844 - Alagoas - revolta provocada por agitações de política local, puramente civil, debelada pelo Exército.

- 1848 - a Praia, revolta meio nativista, meio político-partidária, de certo fundo social, agitou o Pernambuco por dois anos. Chefiada por civis, debelada pelo Exército. Foi a última revolta do Império. Começava a grande paz.

Chamaram, sempre, a Regência de "República provisória", e estranhamente as únicas revoltas puramente militares do Império se deram durante o interregno. Na República seriam comuns, talvez em maioria, as revoluções e revoltas puramente militares. Excetuando-se os movimentos de caráter místico-popular (Canudos, Muckers e Contestado), as revoluções de 1930, 1932, o golpe de 1937, e um pouco os movimentos de 1945 e 1964, mais ou menos dirigidos por civis, mas com a colaboração de forças organizadas (polícias estaduais, guarnições locais do Exército, ou, como em 1937, as Forças Armadas em conjunto em obediência a ordens superiores), as demais, quase todas, quer tenham fundo social, como no caso de João Cândido, ou puramente políticas, como em tantas outras, ou mesmo explosões ocasionais de revolta ou indisciplina, sem causas muito profundas, foram praticamente movimentos militares. Em 1930, 1945, 1932, 1945 e 1964 houve participação popular.

[73](#) Resumidamente, podemos dizer que a estrutura militar do Brasil, na fase final da Colônia (a partir de 1793) era: tropa de linha, isto é, o Exército português; milícias, tropa de segunda linha, e, digamos assim, reserva do

Exército, e, historicamente, origem dele, pois, organizadas para a defesa da terra por ordem oficial, foram absorvidas, de certo modo, pela 1ª linha quando se organizou - mas eram em tempos de D. João VI presentes nas cidades, e divididas em função de classe e raça (na Bahia havia o 1º regimento, dos “úteis”, de comerciantes, o 2º, de brancos, de classe operária; o 3º, de pardos, e o 4º, de henriques, pretos (quase em toda parte, havia corpos de milicianos pretos, chamados “henriques”, em homenagem ao herói negro da Guerra Holandesa). Ordenanças, tropa da nobreza da terra, de origem medieval, uma segunda forma de milícias - menos oficializada, digamos assim e, finalmente, honorífica - dela sairia a Guarda Nacional e tinha muito dela em sua fase final. As milícias poderiam ser consideradas, digamos assim, tropa auxiliar, embora tivessem, no final, pouca influência militar. A Guarda Nacional, como força cidadã, em estilo francês, ajudou muito a manter a ordem na Regência, cobriu-se de glórias nos campos do Paraguai e, afinal, caiu no ridículo com seus postos e uniformes pomposos atribuídos a pacíficos cidadãos, sem formação militar. Sobre o assunto, ver a rápida, concisa e segura definição de Rodolfo Garcia, *Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil: 1500-1810*, Rio, 1956, p. 109-110. Descrição ao vivo, com pormenores de toda espécie, nas famosas “cartas” de Vilhena, *Notícias soteropolitanas e brasílicas*, de Luís dos Santos Vilhena, Bahia, 1922, p. 250-270. Anote-se a coragem nas críticas e um certo preconceito apesar de o Regimento dos “henriques” ser o 3º, ele põe o 4º, dos “pardos”, antes. Reproduz também, em lindas gravuras coloridas, os uniformes.

[74](#) Teixeira Mendes, *Esboço biográfico de Benjamin Constant*, Rio, 1913, p. 172-173.

[75](#) *Esboço biográfico de Benjamin Constant*, Rio, 1913, p. 138.

[76](#) *Esboço biográfico de Benjamin Constant*, Rio, 1913, p. 267: “Que maior prova podia querer-se de que estávamos em plena ditadura militar; de que só o governo faria o que aprovesse aos chefes da força pública?”. Mas seria mesmo?

[77](#) *Esboço biográfico de Benjamin Constant*, Rio, 1913, p. 170.

[78](#) *Obras completas*, Rio, 1949, v. XVI, tomo 1, *A queda do Império*, p. 119.

[79](#) A respeito da real força do Partido Republicano, ver Heitor Lira, *A queda do Império*, São Paulo, 1964, v. II, p. 82-117. Nas últimas eleições do Império, semanas antes da República, só fez o partido dois deputados em Minas. Em São Paulo era o terceiro partido, com cerca de 38% do eleitorado. Ver Georges A. Boehrer, *O Partido Republicano*, Rio, 1954 e Olliam José, *A propaganda republicana em Minas*, Belo Horizonte.

[80](#) Machado de Assis em *Esaú e Jacó* (livro em que ironiza as lutas e, afinal, explica as diferenças entre republicanos e monarquistas, como por uma questão de temperamento) e em *Memorial de Aires*, nos conta como os cariocas viram o 15 de novembro. Deve ter, no *Memorial* – romance sabidamente retratando uma experiência pessoal, ou melhor, uma confissão em forma de romance –, narrado o que viu e sentiu pessoalmente.

[81](#) A respeito da posição de Quintino Bocaiúva, agitando por agitar, José Maria dos Santos, *Bernardino de Campos e o Partido Republicano Paulista*, Rio, 1960, p. 46 e seg.

Este último autor chega a ver intuitos antipatrióticos em suas campanhas. V. mais adiante o *excursus* a este capítulo.

Quanto a Rui, o caso é conhecido – não era republicano, embora não simpatizasse muito com D. Pedro II. Era acima de tudo um liberal, e se era indiferente à questão das formas de governo, não o era relativamente às formas de Estado – a federação, eis, a sua grande mística. Por isso, rompeu com Ouro Preto e partiu violentamente em cima do gabinete de 7 de junho, como antes combatera o glorioso Gabinete João Alfredo, e por um modo que não o honra muito e do qual, convém registrar, ele se arrependeria.

[82](#) Heitor Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964. Dada a importância do tema, desenvolvemo-lo em “*excursus*” a este capítulo, *in fine*.

[83](#) O problema do conflito entre os regulamentos do conde de Lippe, a Constituição e a mentalidade liberal reinante não tem sido devidamente estudado, embora Caxias, na qualidade de ministro da Guerra do gabinete Paraná (Conciliação) já o assinalasse. Mais tarde, o gabinete Olinda, de 12 de maio de 1865, nomeia uma comissão presidida pelo conde d’Eu, que executou profícuo trabalho de reelaboração legislativa, tendo redigido vários e importantes projetos, que não se transformaram em lei, aparentemente, pela falta de interesse, mesmo de compreensão do político brasileiro e da opinião pública pelos assuntos puramente administrativos, meramente técnicos e sem caráter passional. Ou talvez pela mentalidade liberal e discretamente antimilitarista, que dominava no final do século XIX em todo o mundo ocidental, Alemanha à parte. Veja-se, sobre o assunto, *O presidencialismo no Brasil*, parte II, cap. V, parágrafo 2, onde historiamos detidamente o assunto, transcrevendo todos os relatórios da Comissão Conde d’Eu. A respeito do pouco entusiasmo dos políticos brasileiros pelas soluções objetivas e os problemas singelamente administrativos, ver visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o direito administrativo*, Rio, 1862, p. XVI.

As falhas na legislação militar e na organização do Executivo, estudadas em *O presidencialismo no Brasil*, constituíram as bases institucionais, a “causa material” da questão militar.

[84](#) As ideias positivistas dominantes na área intelectualizada do Exército, os “doutores” em face dos “tarimbeiros”, como se dizia, e representada por Benjamin Constant, foram a “causa formal” da República. Sem elas, que teria

acontecido afinal? Ver Heitor Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 378. As palavras de Heitor Lira serão transcritas mais adiante, no mencionado *excursus*.

**85** Braz Florentino Henrique de Souza, jurista e filósofo, assim profetiza, com 25 anos de antecipação:

“A doutrina contrária... (de) que os ministros de Estado são tão responsáveis pelos atos do Poder Moderador, como pelos do Executivo, não só é falsa, porque vai abertamente de encontro à sã teoria, do governo constitucional representativo à letra e ao espírito de nossa Constituição, senão também subversiva e no mais alto grau (...) visto que (...) a nada menos se encaminha que ao *total eclipse do elemento monárquico* do governo, fazendo-se com ela surgir a *oligarquia ministério-parlamentar* sobre as ruínas tranquilas do trono brasileiro”. *Do Poder Moderador: ensaio de direito constitucional contendo a análise do título V, capítulo I, da Constituição do Império*, Recife, 1964, p. 303 (grifos nossos).

E nas conclusões do livro:

“O Poder Executivo, o poder ministerial, o poder responsável, saindo dos limites traçados pelas constituições, atacando a independência dos outros fatores, intrometendo-se em sua esfera legítima de ação, tem-se tornado um poder quase *onipotente* a respeito de tudo, e de todos, um poder verdadeiramente arbitrário, e cuja *pletora política* parece muito menos um sistema de vida do que um sinal de morte e de morte amargurada” (*idem*, p. 589, grifos são do original). Não carece de mais: confira-se o texto com o que ocorreu no Paço da Cidade, a 15 de novembro de 1889...

**86** A respeito de “coronelismo” e “política dos governadores”, ver a obra clássica de Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto* (Rio, 1948) em que não somente estuda as origens e o desenvolvimento do fenômeno em todas as suas implicações, como também pela erudita investigação sobre legislação eleitoral e municipal – as suas conclusões são: adotando a República o sufrágio universal, ficando a vida política sem o corretivo do poder moderador que invertia as situações políticas e quebrava a estabilidade das oligarquias, isso num país agrário e de população rarefeita, o resultado não poderia ser diferente. Outros: a nossa *Estratificação social no Brasil*; defesa racional do sistema por Daniel de Carvalho, *Capítulos de memórias* (Rio, 1957), p. 226-283 e, também, muitas informações em Afonso Arinos, *Um estadista da República* (Rio, 1955): a base teórica da “política dos governadores” por seu criador, Campos Sales, *Da propaganda à presidência* (São Paulo, 1908); o desenvolvimento do sistema em nosso *O presidencialismo no Brasil*; o funcionamento da máquina do PRM e que transformou a radical divisão partidária de Minas imperial no sistema monolítico da República (ver nossa *História de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1961-1962, v. V, p. 1261-1265 e 2. ed., 1967, v. IV, p. 1025-1050). Estudamos os meios adotados por Silviano Brandão, secretário do Interior de Afonso Pena, para chegar a tão extraordinário resultado, em *A estratificação social no Brasil*.

[87](#) Como, dadas as condições efetivas do meio, fazer funcionar o regime como estava no estatuto de 1891? Como conseguir de um eleitorado recém-emancipado, totalmente desprovido de meios de comunicação e informações sobre o que quer que fosse, dependente econômica e socialmente dos senhores de terra, sob cuja tutela viviam todas as horas do dia, e para todos os atos de sua vida, ter uma “opinião pública” e “escolher” (?) um presidente? E já, naquele tempo, Assis Brasil, republicano e presidencialista consciente e lúcido como poucos temos tido, já mostrava, em páginas que parecem sociologia eleitoral da segunda metade do século XX, o que são escolhas eleitorais, mesmo supostas condições normais e adequadas (*Do governo presidencial na República brasileira*, Lisboa, 1896, p. 235-250). E lutas partidárias agravadas pelo regionalismo, nos quadros amplos da Federação então adotada, não poriam em risco a unidade nacional, como temia Nabuco ao defender a federação com o Império? Ver *Discursos parlamentares*, Rio, 1949, p. 399 e seg. E tanto atemorizavam Machado de Assis? Na realidade, o sistema, passando além da letra da lei, permitiu que o país continuasse e resolveu muitos problemas, tendo possibilitado, inclusive, uma fase construtiva e com um saldo positivo: crescimento da rede ferroviária, transformação do Rio em cidade civilizada, de acordo com os planos mandados fazer pelo gabinete João Alfredo e cujo autor, Pereira Passos, os poria em prática; a nunca assaz louvada ação diplomática de Rio Branco, o fim da febre amarela, e não foi só no Rio, modernização do Exército e da Marinha etc. Não conseguiu muita coisa, apesar dos esforços, em matéria de moeda e câmbio (a inflação é uma instituição republicana: o “real” levou séculos a ter o seu milhar elevado a unidade; esta unidade resistiu até a Segunda Guerra Mundial, quando foi transformada em cruzeiro - este não resistiu 25 anos e o milhar voltou a unidade, como Cruzeiro Novo...). Mas não impediu o estado latente de revoltas, apenas sufocadas e, embora conservasse a ordem legal e as liberdades civis, extinguiu a liberdade política, que isso era a sua razão de ser. Sobre a crise crônica do regime, ver João de Scantimburgo, *A crise da República presidencial: de Deodoro a Castelo Branco*, São Paulo, 1969.

[88](#) O senador Nabuco de Araújo na crise de 1868 formula um sorites que ficaria famoso: “O Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição porque há de fazê-la; esta eleição faz a Câmara”. Heitor Lira, comentando o famoso argumento, lembra que, se todas as proposições, *de fato*, eram verdadeiras, uma, de direito era falsa, a de que os presidentes de província, para servirem aos gabinetes, “faziam” as eleições. Não era isso sua atribuição legal, mas apenas uma decorrência da realidade política nacional - e se D. Pedro II era contra, não adiantavam seus reparos: a prática interessava a todos os presidentes de conselho e permanecia, como, hoje, ainda perdura a prática de fazer dos delegados de polícia do interior, em muitos estados, instrumentos de política partidária. Como bem anota Heitor Lira, entre várias proposições corretas, entrava uma que era expressão da realidade social do país - e daí, afinal, o caráter sofisticado do argumento. (Ver Heitor Lira, *História de D. Pedro II*, São Paulo, 1938-1940, v. II, p. 522-523).

[89](#) Lippman distingue o “povo”, isto é, o corpo eleitoral, do povo, isto é, a comunidade nacional, e diz:

“Supõe-se, muitas vezes, sem qualquer garantia, que as opiniões do povo, isto é, dos eleitores, podem ser admitidas como expressão dos interesses do povo, isto é, da comunidade histórica. O problema crucial, da democracia moderna, nasce de que esta suposição é falsa”.

E acrescenta, depois de mostrar com dados estatísticos e outros a discrepância entre os dois conceitos de povo: “Devido à discrepância (...) os eleitores não gozam de qualquer título para se considerarem proprietários da comunidade nacional e exigir que seus interesses sejam identificados com o bem comum. Uma pluralidade predominante de eleitores não é o povo”. (*The public philosophy*, Boston, 1955, p. 31 e seg.). Desenvolvemos o tema em *A harmonia política*, p. 99 e seg. e também *Natureza e fins da sociedade política* (Petrópolis, 1968, p. 125 e seg.).

[90](#) Zacarias de Góis e Vasconcelos, cuja tese central sobre o Poder Moderador quis impor, e provocando a crise de julho de 1868, contradizia formalmente o texto e o espírito da Constituição, partira de um argumento corretíssimo, mas válido apenas para o Poder Executivo, dentro do contexto constitucional e de acordo com a doutrina de Benjamin Constant, que inspirou o texto constitucional. Diz Zacarias: “A Constituição que declara os poderes políticos delegação do povo, a Coroa impecável, os ministros responsáveis, a Constituição que, conferindo ao chefe de Estado a nomeação dos ministros, dá às câmaras, principalmente à temporária (pelo voto do imposto e do recrutamento) o direito de recusar-lhes meios de existir, essa Constituição, qualquer que seja, confere às câmaras (e com especialidade à eletiva) uma justa participação no governo do Estado ou por outros termos estabelece o governo parlamentar”. (*Da natureza e limites do Poder Moderador*, Rio, 1862, p. 241). Correto, embora a Constituição fale em “nação”, não “povo”, o primeiro sendo um conceito mais amplo (Ver Maritain, *L’homme et L’Etat*, Paris, 1953, cap. I; o nosso *A harmonia política*, parte I, cap. I, parágrafos 1 e 3, cap. III, parágrafos 2-4). Mas seu raciocínio se aplica ao Executivo, e, efetivamente, um Executivo realmente separado do Legislativo não pode sobreviver – importa uma ponte entre eles – no parlamentarismo é o gabinete retirado das câmaras e responsável perante elas e pela elaboração legislativa; no presidencialismo, a origem partidária comum da maioria e do presidente resolve o problema, através dos líderes, os deputados conhecem o pensamento do governo (a noção de “governo” implica, também, a orientação do Legislativo, pois é impensável a separação de poderes absoluta, nenhum chefe de governo podendo ser indiferente ao que se passa no parlamento, muitas vezes votando, como no caso do orçamento, lembrado por Zacarias, matéria que é, efetivamente, o programa do governo). No Império, as dificuldades de D. Pedro I e Feijó nasceram, exatamente, da incompreensão real da situação, evitando-se a interpretação correta, adotada por Zacarias, neste ponto. Sobre a crise de julho de 1868, ver *Os construtores do Império*, cap. VII.

[91](#) *O presidencialismo no Brasil*, parte III, cap. VI; *Interpretação da realidade brasileira* e, naturalmente, o que se disse no correr do presente ensaio.

[92](#) Precisando do apoio da máquina partidária, dos votos do eleitorado flutuante, que não segue partidos, de financiamento para a custosíssima operação eleitoral, o Sr. Juscelino Kubitschek teve de fazer concessões gravíssimas, para chegar ao poder e ter maioria para governar, que partidos não apoiam candidatos nem deputados a governos, pela beleza dos programas (o controle do governo sobre a sua maioria nos governos parlamentares reais vem do direito de dissolução que pesa sempre sobre a cabeça dos parlamentares, os riscos de nova eleição e a possibilidade de um voto de desconfiança imprudente transferir o poder ao adversário), o ex-presidente entregou ministérios inteiros e poderosas autarquias à voracidade partidária, que deles fizeram o que lhes convinha aos interesses eleitorais, com desprezo pela competência ou capacidade dos dirigentes, e os interesses do público. Realizou seu programa praticamente por intermédio de empresas particulares, como as concessionárias de obras públicas, ou as indústrias que se estabeleciam com favores do governo ou apoio oficial (nenhum serviço público propriamente dito teve qualquer colaboração direta na implantação da indústria automobilística, descontadas algumas operações de crédito em bancos oficiais ou isenções tributárias, ou outras formas indiretas de colaboração).

Ora, isso, além de obter resultados que constituem o saldo positivo de seu governo, permitiu, por meios lícitos ou não, recompensar as firmas particulares, que financiaram a campanha. Impossível governar de outro modo nos termos do presidencialismo clássico. (Ver uma interpretação favorável em Francisco de Assis Barbosa, *Juscelino Kubitschek: uma revisão na política brasileira*, Rio, 1960).

[93](#) As revoltas dos tenentes, o movimento modernista, a restauração católica de Jackson de Figueiredo, são geralmente considerados expressão do mesmo estado de espírito de renovação. Ver *O presidencialismo no Brasil*, parte III, cap. V, parágrafo 2. Também a *História das ideias religiosas no Brasil*, cap. V, parágrafos 2-3. Documentando os aspectos ideológicos e o desenrolar da crise de 1964, ver *Razão e destino da revolução* (Petrópolis, 1964), *passim*.

[94](#) O jornalista Carlos Chagas, secretário de Imprensa do presidente Costa e Silva, relatou os fatos em impressionante depoimento divulgado por vários órgãos de imprensa. Analisamo-lo, em suas implicações doutrinárias, no presente ensaio, no final do capítulo anterior.

[95](#) *Political man*, Nova York, 1859, p. 78 e seg. (na tradução brasileira, Rio, 1967, p. 80).

[96](#) Nelson Werneck Sodré, *Introdução à revolução brasileira*, Rio, 1958, p. 224: “O movimento de 11 de novembro de 1955 demonstrava que tínhamos dado o primeiro passo para a formação do Exército nacional”.

[97](#) Kingsley Martin, *The crown and the establishment*, Londres, 1963, p. 17, 45.

[98](#) Heitor Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, v. II, cap. 74-80. Também George C. A. Boehrer, *Da Monarquia para a República*, Rio, 1954. Ambos concluem pela quase inexistência do Partido Republicano, como partido: apenas núcleos mais ou menos fortes aqui e ali.

[99](#) Em São Paulo, onde os republicanos eram mais fortes, tentaram várias eleições no ano de 1888. Numa vaga para o Senado, a lista tríplice republicana (na qual havia Saldanha Marinho, que poderia carrear os votos dos maçons, como a principal figura nacional dos pedreiros livres), ficou na casa dos mil votos, enquanto os conservadores tiveram entre 5 e 6 mil e os liberais por volta de 3 mil. Noutra ocasião, com gente de nomeada – o mesmo Saldanha, Glicério e o positivista Pereira Barreto –, mal conseguiram 2 mil votos, enquanto os conservadores andaram entre 5 e 6 mil novamente. Nas últimas eleições gerais do Império, quatro meses antes da República, não fizeram sequer um deputado, obtendo 3.593 votos, contra 3.957 liberais e 6.537 conservadores. (Este resultado prova a lisura do pleito: o governo perdeu em São Paulo. Isto é, feita a eleição pelo gabinete Ouro Preto (liberal) por ter sido dissolvida a Câmara conservadora que fizera a Abolição, houve resultados como esse. Lembra Lira que, de fato, os republicanos estavam crescendo em São Paulo. Era um mau sintoma. Mas... (*História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 88-89). Em Minas, os republicanos conseguiram eleger 2 deputados (e tinham, segundo Boehrer, 30% do eleitorado), os únicos em todo o Império. Alega Lira que Minas certamente seria o centro da reação contra o Terceiro Reinado. Hipótese por hipótese, penso exatamente o contrário os liberais mineiros como Ouro Preto e Lafaiete em pleno fastígio, as soluções federalistas em pauta interessando os políticos mineiros nas questões locais (o que se passou no começo da República o confirma) e a influência da igreja que não podemos minimizar e que ia toda em favor da princesa e o do terceiro reinado, tudo isso poderia fazer de Minas a base da era isabelina. Boehrer pensa, um pouco assim, embora omitindo a religião (*idem*, p. 145).

No Rio Grande do Sul, com algumas vitórias locais e uma grande capacidade de fazer agitação, eram ainda numericamente fracos. No resto praticamente nada havia, sendo que, em certas províncias, a coisa era de estarrecer. Baste o exemplo de Sergipe nas citadas eleições gerais, o candidato mais votado foi Silvio Romero: teve seis votos.

[100](#) *Obras completas*, Rio, 1949, v. XVIII, tomo II, *Relatório do Ministério da Fazenda*, p. xii, xiv, 19. Como observaram San Tiago Dantas e Aliomar Baleeiro, ao estudarem a atuação de Rui no Ministério da Fazenda, ele verificou que o novo regime não poderia, obviamente, funcionar num país agrário: República pressupõe cidadãos, isto é, uma classe média urbana (o fazendeiro é chefe de clã e vota com seu grupo – não há decisões livres e individuais, a não ser a do chefe). Para conseguir o objetivo almejado impunha-se modificar a estrutura social do país, para que tivesse uma classe média urbana majoritária, ou pelo menos suficientemente forte para equilibrar o resto. Partiu, então, para uma

política financeira, numa espécie de keynesianismo *avant la lettre*, a fim de promover um súbito desenvolvimento econômico, por decreto e com base na inflação. Como a ideia final era utópica, pelas circunstâncias do tempo, deu no *encilhamento*. Veja-se aí uma confirmação indireta da inanidade das críticas do Partido Liberal ao “poder pessoal” e uma explicação correta das falhas eleitorais do Império. Ver Aliomar Baleeiro, *Um estadista no Ministério da Educação* (Rio, 1949) e San Tiago Dantas, *Dois momentos de Rui Barbosa* (Rio, 1949), ambos estudos lúcidos e autorizados da passagem de Rui pelo Ministério da Fazenda.

[101](#) Se as eleições a essa época fossem realmente representativas, não seria improvável que o Partido Conservador fosse *quand même* majoritário, dada a sua base agrária.

[102](#) Ver uma observação justíssima em sua famosa obra *Os dois brasis*, São Paulo, 1969, p. 223-224.

[103](#) *Conselhos à regente*, Rio, 1958, p. 54-55.

[104](#) Sobre a doença do imperador e suas implicações na crise ver Heitor Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, v. I, caps. 17, 23-25, 28, v. II, cap. 85. No manifesto assinado por Pelotas e Deodoro (14 de maio de 1887) redigido por Rui Barbosa por sugestão do senador Dantas a mostrar o espírito de partido dos liberais envenenando uma questão que, nos termos em que estava, ameaçava o regime e eles com ele (o 15 de novembro foi feito contra um gabinete liberal, Dantas viu encerrada sua carreira política e Rui não teve senão dissabores com a República) – se diz que não foi feito um apelo direto ao “príncipe honrado e patriota que reina entre nós” no “temos de arriscar sua preciosa saúde, talvez a sua existência”. Lira (idem, v. I, p. 116) mostra o imperador francamente segregado a essa época, quando realmente se deram os fatos fundamentais da crise.

Cotegipe, a esse tempo, por força da evolução do regime e da moléstia do soberano, tornara-se, de modo total e absoluto, o chefe do governo e o chefe de Estado. Era o “imperador interino”, uma espécie de regente por sua própria conta e com poderes que, já naquele tempo, não mais exerceria um regente... As charges de Angelo Agostini o confirmam plasticamente.

[105](#) Sobre a Renascença isabelina, capítulo ainda não estudado suficientemente e que marca uma fase de bastante entusiasmo nas relações entre o trono e o altar, para usar da linguagem da época, ver *História das ideias religiosas no Brasil*, cap. IV, parágrafos 6 e 7 e cap. IX, parágrafo 3 – Por aí se verifica que, realmente, o clero, pela pessoa do sobrevivente dos dois bispos condenados sob o gabinete Rio Branco, estava perfeitamente integrado na estrutura imperial, meses antes da República. A propósito convém recordar que George C. A. Boehrer, com aquele seu espírito de minúcia e segurança, procurou, certa feita, realizar uma pesquisa em profundidade, em torno do tema da influência da igreja na queda do Império, adotando como regra

metodológica uma afirmação muito comum e até hoje repetida – a igreja, desgostosa com a Monarquia, bandeara-se para o lado republicano. Depois de verificar tudo, arquivos eclesiásticos, coleções de jornais, etc., confidenciou-nos sua melancólica conclusão nada havia. Pelo contrário, a igreja estava em crescente harmonia com o Império, fundando sólidas e justificadas esperanças em D. Isabel. Admito pessoalmente uma influência indireta, e ao contrário da tese. Isto é, a questão religiosa, tendo desencadeado nos grandes centros uma tempestade de anticlericalismo, desviou da igreja as novas gerações, que assim tomaram rumos ideológicos não muito interessantes para a sobrevivência do regime. Há depoimentos que indicam ter esse fato influência na origem do positivismo.

[106](#) Alberto Rangel, *Gastão de Orleans: o último conde d’Eu*, Rio, 1934, em que se faz justiça ao príncipe. Sobre sua atuação, muito importante, na mal-conhecida comissão de reforma da legislação militar, ver *O presidencialismo no Brasil*, parte II, cap. V, parágrafo 2.

[107](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 192, e além disso praticamente todo o livro.

[108](#) Ver *O presidencialismo no Brasil*, parte II, cap. V, parágrafo 2. A Fala do Trono de 3 de maio de 1888 mencionava “algumas reformas”, entre as quais as do Código Penal e de Processos. Na de 3 de maio de 1889 falava-se na “necessidade de adiantar a discussão do Código Penal e do processo militar. A sub-rogação dos antigos regulamentos de guerra (os de Lippe) por uma lei mais de acordo com a moderna ciência penal, era aspiração constante e justíssima do Exército e da Armada”.

[109](#) *Presidencialismo no Brasil*, parte II, cap. II, parágrafo 3, cap. IV, cap. V, parágrafo 2, principalmente p. 121-22. Ainda sobre as províncias em geral, *A democracia coroada*, parte II, cap. XIX; *A formação do federalismo no Brasil*, cap. III e os clássicos: visconde do Uruguai, *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, Rio, 1862; visconde do Ouro Preto, *Reforma administrativa e municipal*, Rio, 1883; e José Caetano de Andrade Pinto, *Atribuições dos presidentes de província*, Rio, 1865.

[110](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, v. I, p. 249.

[111](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, v. II, p. 280-282.

[112](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, v. II, p. 285.

[113](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, v. I, cap. 10.

[114](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, v. 1, p. 44.

[115](#) José Maria dos Santos, *Bernardino de Campos e o Partido Republicano Paulista*, Rio, 1960, p. 46.

[116](#) José Maria dos Santos, *Bernardino de Campos e o Partido Republicano Paulista*, Rio, 1960, p. 49. (Anotese que J. M. dos Santos intitula o capítulo sobre a ação de Quintino “*A interferência hispano-americana*”, p. 47. É uma espécie de complementação: como ministro das Relações Exteriores, o referido Quintino decide sem maiores estudos a questão das missões, em termos muito favoráveis à Argentina, alegando que a República era a confraternização com a América. O Congresso, em devido tempo – 10 de agosto de 1891, por 142 votos a 5, anulou o tratado, tendo a questão sido decidida depois, como se sabe. Ver Hélio Vianna, *História diplomática do Brasil*, Rio, 1958, p. 135. Boehrer atribui a Quintino a principal redação do *Manifesto* de 1870. Isso explica sua incongruência ideológica, ao falar na oposição entre o direito divino dos reis e a ideia democrática. Era não conhecer a Constituição e seus intérpretes, notadamente Pimenta Bueno.

[117](#) José Maria dos Santos, *Bernardino de Campos e o Partido Republicano Paulista*, Rio, 1960, p. 50-51.

[118](#) José Maria dos Santos, *Bernardino de Campos e o Partido Republicano Paulista*, Rio, 1960, p. 51 e 91.

[119](#) José Maria dos Santos, *Bernardino de Campos e o Partido Republicano Paulista*, Rio, 1960, p. 51.

[120](#) José Maria dos Santos, *Bernardino de Campos e o Partido Republicano Paulista*, Rio, 1960, p. 51.

[121](#) É um tema polêmico, pois os positivistas sempre reivindicaram a paternidade da mudança de regime e outros que não os apreciavam adotam posição contrária. Desde o princípio, porém, houve choques entre alguns elementos ligados ao novo regime e os comtistas (Deodoro, Rui, Quintino, para citar os mais importantes). Daí as polêmicas sem fim. Além das colocações puramente pessoais e partidárias, digamos assim, há o problema das deficiências de informação e documentação, assim como de uma exata colocação do tema. Vejam-se entre outros: *O positivismo no Brasil*, do autor do presente; Oliveira Viana, *O ocaso do Império*, São Paulo, 1933; T. Mendes, *Benjamin Constant*, Rio, 1913; Cruz Costa, *Contribuição à história das ideias no Brasil*, Rio, 1957 e *O positivismo na República*, São Paulo, 1958; Ivan Lins, *História do positivismo no Brasil*, São Paulo, 1964, p. 310 e seg.; Heitor Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, cap. 62. Isto sem falar em discursos, artigos, folhetos etc. A questão pode ser sintetizada no seguinte esquema, já proposto em *O positivismo no Brasil*, parte I, cap. VII, parágrafo 1: o apostolado positivista, como tal, nenhuma participação teve; Benjamin Constant, promovendo a conversão dos cadetes a uma ideologia contrária ao regime, além de criar um belo foco de agitação, com reflexos na opinião pública

e uma retaguarda, em nome da qual falava, atuou por si em vários momentos decisivos, quer convencendo Deodoro, quer, afinal, decidindo transformar a ainda indefinida revolta em mudança de regime, com a iniciativa de lavrar as proclamações e decretos e efetivando a transformação, com a colaboração de Quintino, Glicério e Aristides Lobo, na noite de 15 para 16, exatamente em seu local de trabalho, no Instituto dos Cegos. Ora, a doutrina positivista tendo sido responsável pela conversão de B. Constant à República, seria a causa formal do acontecimento. Sobre causas na história, ver *Teoria geral da história*, Petrópolis, 1963, p. 273, 599.

[122](#) *Obras completas*, Rio, 1949, v. XXI, tomo III, A ditadura de 1893, *Jornal do Brasil*, p. 6-7.

[123](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 365.

[124](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 365.

[125](#) Era antiga a pendência entre Silveira Martins e Deodoro, havendo, mesmo, o senador liberal intentado processo contra o general, que fora comandante de armas e vice-presidente de sua província. Sobre Deodoro, ver R. Magalhães Jr., *Deodoro: uma espada contra o Império*, São Paulo, 1957.

[126](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 316 e seg.

[127](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 317.

[128](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 362.

[129](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 367.

[130](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 378.

[131](#) Lira, *História da queda do Império*, São Paulo, 1964, p. 315-316: à p. 377 diz Lira: "...seria força de expressão chamar-se de 'Exército' às poucas centenas de oficiais, alunos e soldados, cerca de 600, no máximo (...) que haviam formado a coluna comandada pelo marechal Deodoro". O resto, cerca de 3.000, ficou em expectativa, de certo modo solidarizando-se por omissão, ou para aplicar a fórmula do general alemão: "A *Reichwehr* não atira sobre a *Reichwehr*". Afinal: "E quanto à Marinha, sabemos com toda certeza que apenas quatro ou cinco oficiais dessa corporação estavam comprometidos no movimento".

# **CAPÍTULO V**

## **AS RAZÕES DA HISTÓRIA**

### **1. A crise da autoridade**

A razão de tudo pode ser encontrada na história, “mestra da política”, no dizer de Vieira. O Brasil que se organizou em Estado antes de ser uma nação - tivemos Constituição antes de ser um povo - sofreu uma curiosa involução política. Fundada a nacionalidade por D. Pedro I e graças à sua Constituição, que nos deu uma ordem jurídica a política perfeita, nascida a consciência nacional com a Guerra do Paraguai - os brasileiros, pela primeira vez, reagiram coletivamente como um único povo, uma só nação (esta, até então, uma criatura da Constituição) nas lutas comuns travadas contra o ditador de Assunção - o Estado organizou-se na base do Poder Moderador. Um texto constitucional feliz, teorias bem elaboradas por Pimenta Bueno e pelo visconde de Uruguai, uma prática diária por D. Pedro II e tivemos algo que, dia a dia, nos enche de maior admiração. Tivemos os objetivos nacionais permanentes, as supremas razões nacionais, incorporadas num poder, numa pessoa, permanente e nacional. O imperador, não sendo eleito, não representava grupos de interesse, partidos, classes, regiões - era uma representação nacional em sua plenitude. E sendo um poder vitalício e hereditário, fazia-o, permanentemente. Um poder eleito fala pelos grupos dominantes no momento. O imperador, pela teoria política brasileira, representa toda a nação, no que tem de permanente, indissolúvel e único. O tipo de poder que melhor realizou a ideia da “República

una indissolúvel” da Revolução Francesa foi o Poder Moderador do Império do Brasil, a doutrina brasileira do Estado.

O Poder Moderador, graças a seus instrumentos próprios – e Conselho de Estado, o Partido Conservador (e note-se a consciência que possuía Caxias, responsável por esta política na área militar), e todo o conjunto de instituições criadas pelas leis “regressistas” de 1841, encarnava muito bem os objetivos nacionais permanentes, enquanto os ministérios procuravam realizar os objetivos nacionais atuais, integrando os interesses seccionais nas razões nacionais e, assim, criando uma verdadeira política nacional sem privatismos. A respeito, em estudo extraordinariamente lúcido, Oliveiros S. Ferreira coloca a questão:

É por ser o *Estado* que o moderador exerce plenamente as funções bismarquistas do Estado brasileiro, centralizado e centralizador, buscando retirar cada vez mais da dominação senhorial o controle da vida política em seu escalão mais elevado, que é o estatal. O moderador não se desvincula totalmente da realidade social sobre a qual assenta: na verdade, participa dos valores mais gerais da sociedade brasileira e busca mesmo incentivá-los. Mas o fato de ser irresponsável e a circunstância de sua legitimidade não depender da sociedade civil fazem dele, enquanto Estado, o “cérebro social” a que se refere Durkheim; por isso é aquele poder capaz de apreender as direções da racionalidade do mundo capitalista em que o Brasil se insere, e aquele que busca alterar o sentido da racionalidade própria do capitalismo-escravista brasileiro.<sup>132</sup>

A obra do Poder Moderador foi, por assim dizer, completa – a unidade nacional, a paz interna, a ordem e a liberdade da “democracia coroada”, a Abolição, as bases de nosso desenvolvimento econômico até hoje, em grande parte, vivendo da política ferroviária dos governos conservadores. Mesmo um dos aspectos mais incômodos da história do Império, a questão dos bispos poderia ser interpretado como um esforço para evitar um certo “privatismo religioso”. Num país de estruturas frágeis, a igreja católica

poderia, por um desvio anormal, tornar-se Estado no Estado em matéria cultural.

Um dos mais abalizados teólogos modernos, Karl Rahner, tem palavras que merecem ser meditadas acerca dos desvios possíveis:

É possível que boa parte da atividade da igreja no século XIX em matéria de organizações se baseasse na suposição tácita de que tudo o que diz respeito ao “temporal” (quando não é puramente comercial e técnico) deve e pode ser mantido sob o controle da igreja mediante organizações eclesialístico-culturais. Vai nisso uma semelhança com o desejo (justificado) de ter uma escola católica, que ofereça ao jovem, dentro de um ambiente declaradamente católico, todos os tesouros de formação e cultura. O objetivo de tal escola é que o jovem tenha a experiência mais viva e palpável da síntese entre o cristianismo e a cultura e aprenda a concretizá-la em sua própria vida. Analogamente, procurou-se tacitamente estender o mesmo à quase totalidade da vida do cristão, por meio das associações religiosas. Desejava-se obter uma espécie de autonomia cultural e por esse motivo (além de outros motivos justificados, concernentes à política eclesialístico e à defesa da igreja e do cristianismo na vida pública) eram necessárias as numerosas organizações eclesialísticas.

Não haverá nisso um erro latente? Será que advertimos suficientemente que na época atual, na presente conjuntura inevitável da história da salvação, já não é possível semelhante autonomia cultural da igreja? Ainda que todos fossem bons cristãos, essa autonomia cultural já não seria viável, visto que o mundo temporal e profano é tão amplo, tão diferenciado e consolidado tão indiscutivelmente em sua autonomia (relativa), que não se pode incluir tudo numa única moldura eclesialístico (por mais elástico que seja). Ora, se tal não é possível, se o cristão individual não pode desenvolver sua vida espiritual e cultural exclusivamente numa atmosfera de caráter explicitamente eclesialístico (assinando jornais católicos, filiando-se a associações de classes católicas, praticando seu esporte numa associação desportiva católica, procurando satisfazer sua necessidade de associação em agremiações também católicas etc.), porventura não é chegado o tempo de compreender que deve ser cristão como indivíduo? Não deverá, acaso, ser reconhecido como bom cristão e ser-lhe lícito sentir-se como tal, se reivindica para si o direito de se desvincular de organizações eclesialísticas, na medida em que isso é necessário para desenvolver e manter sua personalidade individual de cristão? Não deveriam as organizações eclesialísticas todas ter uma “porta aberta”, para que os que “estão fora”, tivessem a impressão de que é lícito entrar, sem por isso mesmo declarar a intenção de permanecer ali incondicional e definitivamente? Em outras palavras: não deveriam nossas organizações ser antes o local de encontros sempre novos entre uma cultura, que afinal atingiu a maioria e já não pode estar sob o domínio direto da igreja, e o

cristianismo e a mesma igreja, em vez de ser o local em que se tenta criar uma autonomia cultural eclesiástica? Isso, entre outras razões, pelo fato evidenciado cada vez de novo de que não existe absolutamente tal coisa como uma cultura concreta de cunho cristão que obrigue a todos a “concepção cristã do Estado em sua configuração concreta, o programa econômico concreto, deduzido univocamente de premissas cristãs, a arte de inspiração cristã que reclame forçosamente a aprovação de todos os bons cristãos etc.”<sup>133</sup>

Aliás, a Santa Sé jamais formulou protestos claros a respeito... De qualquer modo, anistiando os bispos, o Poder Moderador tirou da maçonaria (que se voltaria, afinal, contra a Monarquia...) muito de sua vitória.

Afinal a Guerra do Paraguai criaria a consciência nacional, unindo todos os brasileiros em torno da figura do imperador e dando a todos a sensação viva de serem *um* povo...

Com o declínio do Poder Moderador, pela moléstia que encaneceu prematuramente D. Pedro II e pelo anômalo ascendente dos presidentes de conselho que passaram de chefes de governo a chefes de fato do Estado, restabelecendo a Regência e, pois, a República, surgiu a crise militar que ainda não se encerrou. Rui Barbosa, na página com que abre os debates mas que mais parece análise distante e lúcida de historiador que texto vibrante de jornalista, e que, apesar de já citada, convém repetir, diz-lo perfeitamente:

Enquanto Pedro II governou este país nunca houve o menor estremecimento entre o governo e a força militar. Sua Majestade soube alimentar sempre com extrema delicadeza, se não o entusiasmo pelo rei, ao menos esta tranquilidade nas fileiras militares, a observância automática dessa disciplina, que faz das organizações armadas a base da paz ambicionada pelos governos liberais e confundida por eles com a verdadeira segurança.

Datam do lusco-fusco do Segundo Reinado as primeiras comoções que vieram pôr em dúvida a autoridade moral da Monarquia sobre o espírito do soldado brasileiro. Foi preciso que a experiência do imperador deixasse de alumiar a administração, a situação conservadora entrasse neste período de hipocrisia criminosa, *em que o país não sabe quem seja o chefe do*

*Estado*, para que estalasse as primeiras juntas deste arcabouço, interiormente corroído, havia muito, pelos vícios do governo pessoal.

Os episódios iniciais desta época de entibamento da ação do poder público sobre as armas correspondem à crise mais aguda da moléstia imperial... [134](#)

Deodoro, numa frase muito citada, nem sempre completamente, e mal compreendida, colocou bem a posição do Exército: “a República, no Brasil, e a desgraça completa é a mesma coisa. Será o governo dos Gaspares e Cotegipes”...

Queria ele, com isto, dizer que a República seria a “privatização” do poder, sua colocação a serviço dos interesses seccionais, não dos objetivos nacionais permanentes.

E, de fato, o foi: o poder político passou a ser instrumento de interesses de grupos perfeitamente caracterizados, sendo digno de nota que a principal realização da República em matéria de política econômica tenha sido o convênio de Taubaté e seu desdobramento posterior, com ligações inequívocas com determinados e muito claros grupos locais.

Oliveiros S. Ferreira sintetizou com muita clareza a transformação:

Nessa ordem de coisas, a República representou, em termos de necessidade (afora a necessidade *do poder* atrás referida), apenas o triunfo dos privatismos sobre a visão nacional do poder central.

Não foram as camadas urbanas socialmente mais progressistas que fizeram a República; aquelas ligadas politicamente à Abolição – portanto à transformação das relações no campo – cedo se deram conta de que o moderador havia realizado a tarefa que deveria ser sua, expressão organizada da sociedade civil. E consideraram a tarefa política realizada, formando ao lado do Império contra a República, que já não trazia conteúdo emocional, político ou social – sequer econômico – novo, e não ser o vago apelo a uma forma suposta superior da organização democrática dos povos.

A República não foi necessária no sentido de que na realidade não havia elementos econômico-sociais determinantes, que a todos permitissem a

consciência da disjuntiva: ou progresso com a República, ou regressão com o Império. Sua necessidade - no sentido de sua realização - só se explica por dois motivos, descontada a possibilidade de haver intervindo o princípio do erro: um, a centralização imperial, que sufocava as regiões em desenvolvimento, nesse sufocar alimentando o federalismo, que a rigor nasceu com as capitanias; outro, a necessidade em que se encontrava a sociedade civil, organizada em partidos de patronagem, de romper a dependência em que se encontrava do moderador, aliado extremamente incômodo, para ocupar de uma vez o poder.

Nesse sentido, a República é o triunfo dos setores agrários sobre a racionalidade a cumprir-se da sociedade brasileira, mensurável pelo tipo da economia mundial em que se inseria. A centralização do Império poderia ter sido vencida pela reforma judiciária e administrativa, mas a autonomia das províncias, a independência e a não subordinação dos partidos aos interesses do moderador, essas exigências só poderiam ser cumpridas com a derrubada da Coroa.

O Exército cumpriu, objetivamente, em 1889, a tarefa dos radicais do Império, dos republicanos, dos regionalismos e dos setores agrários. Tornou o Estado responsável perante as armas e se constituiu, na prática, na fonte real do poder. Como, porém, não era e não é o Estado, mas seu garante, criou uma grave contradição entre a legitimidade legal republicana, que deve ser buscada na sociedade civil através das eleições, e aquela real do poder militar, que não radica, enquanto legitimidade, nem no Estado, nem na sociedade, mas apenas na força. Essa contradição, do ponto de vista teórico, está na origem das crises republicanas.<sup>135</sup>

## E conclui o citado autor, analisando a “privatização” do poder na República:

O poder central, na República, tornou-se pela primeira vez na história do Brasil inteiramente dependente dos interesses privados. Antes, participava do *ethos* que informava a sociedade global, mas era capaz, pela distância política que guardava com relação aos diferentes segmentos (pois retirava seu poder e sua legitimidade de elementos outros que os meramente privados), de propor ao país um destino consentâneo com a racionalidade que fosse capaz de intuir própria ao desenvolvimento do Brasil; na fase republicana, não só participa do *ethos* rural, como também apenas se sustenta pelo apoio que recebe dos setores privados. Daí, quando deseja realizar qualquer política tendente a contrariar aqueles interesses dos quais é tido como mero executor, a necessidade de o presidente da República contar com a força armada, única organização capaz de dar-lhe apoio em escala nacional. E daí, também, dada a desorganização política da sociedade civil e o desinteresse da grande massa do povo pela política da cidade, o fato de o poder central estar sempre à mercê das Forças Armadas e de, para a elas contrapor-se, ser levado a apelar a elementos privados.

Na República, pois, dá-se a perfeita e acabada articulação dos interesses político-eleitorais com os econômico-sociais dos setores agrários – e dá-se no aparelho do Estado. E é com a República que tem início a primeira época do Sistema, aquela em que o Estado se privatiza.

É para a circunstância de os interesses político-eleitorais se conjugarem no plano do Estado com os econômico-sociais que devemos dirigir nossa atenção. O controle da maioria do Congresso é condição indispensável, apesar do presidencialismo, para que os setores politicamente dominantes (no sentido de uma posição relativamente alta na escala de fruição dos valores socioeconômicos) possam reivindicar o controle da máquina administrativa, sem o qual não poderão preencher a função de patronagem que os caracteriza. Ao contrário do que se dava no Império, porém, o Congresso não se compõe em função do jogo de interesses entre o moderador e a sociedade civil; inexistindo o poder de dissolução, o Congresso responde unicamente aos interesses dessa última e, nela, de seus estratos politicamente dominantes.<sup>136</sup>

Daí, ao “coronelismo”, à política dos governadores, seria um pequeno passo. E foi dado por todos ao mesmo tempo, como obedecendo à mesma ordem.

A República tornou impossível a formação de um governo rigorosamente nacional, pelo caráter eletivo da chefia do Estado, que a tornava, automática e inelutavelmente, expressão dos interesses do grupo vencedor nas eleições. Uma ditadura que, acaso, formasse um governo desvinculado de interesses seccionais não seria possível, pelas ideias liberais dominantes, que todos aceitavam. A simples possibilidade de tornar-se Floriano um ditador (os positivistas sonhavam com isto...) provocou a Revolta da Armada e a Guerra do Sul – e esse conflito bárbaro forçou a eleição de Prudente de Moraes, como a única saída para a crise...

Formaram-se então as oligarquias, cada estado passando a patrimônio de um grupo. Os republicanos alegavam que a Monarquia era o poder privilegiado de uma dinastia – passamos a ter, por assim dizer, vinte dinastias – ou partidos oligárquicos fechados, como em Minas ou São Paulo, ou um homem perpetuando-se no poder, como no Rio

Grande do Sul, ou verdadeiras dinastias estaduais, como no Norte.

Uma crise do regime levou Hermes à Presidência - houve uma tentativa de liquidação das oligarquias em alguns estados, sendo visível a presença de jovens oficiais no fundo desta política - seria o malsinado e criticado governo Hermes uma revolução abortada? Sim: nada se conseguiu com as “salvações” senão ensanguentar mais a história da República...

Em 1922, graças à crise da consciência nacional provocada pelo Centenário, quando os valores dominantes na República começavam a ser postos em dúvida (movimento modernista, restauração católica antipositivista etc.) alguns jovens oficiais se rebelaram contra o sistema. Não possuíam objetivos claros, mas uma grande paixão os animava - encontrar uma saída para a crise nacional, fazer com que os ideais de liberdade e justiça se tornassem efetivos. Aceitavam como toda gente que a Constituição era perfeita e nada se poderia fazer senão realizar a República.

Outra crise do regime, como a que levara Hermes ao poder, provocou a Revolução de 1930, que entregou o governo a um positivista da escola de Júlio de Castilhos. Getúlio Vargas, no Estado Novo, tentou pôr em prática os ideais de Augusto Comte - uma ditadura republicana, conservando certos valores tradicionais e fazendo a “incorporação do proletariado na sociedade moderna”.

Não era isto o que queriam os “tenentes”, mas liberdade e justiça. Em 1946, os ideais de democracia voltam à tona e vemos os “tenentes” de novo em luta, para destruir o Estado Novo, juntamente com intelectuais e políticos de feição democrática, como, por exemplo, o grupo do “Manifesto dos mineiros”.

Nova decepção - o eleitorado preferia os homens do Estado Novo, preterindo os que lutavam para destruí-lo, os "tenentes", os políticos e intelectuais liberais...

E isto se repetia sempre, a cada pleito, como um continuado plebiscito antidemocrático. Continuado e ilógico...

Um fato tornara-se visível - o tipo de Estado sonhado pelos liberais do século XIX não mais existia: a Constituição de 1946 representava um mundo totalmente diverso do que se expressava pelo de 1891...

Mas, de sucessivas intervenções militares, derrotadas nas urnas, como se o povo estivesse contra seus chefes militares - ou estes contra aquele - chegamos ao trágico mês de março de 1964. Partiu-se daí para o estabelecimento de um poder constitucional revolucionário, assumiram os chefes militares a responsabilidade plena da direção política.

Nasceu daí um poder revolucionário, enfrentando três problemas básicos: o da legitimidade, o da reforma política e o da reforma social.

As diferentes intervenções armadas no processo político brasileiro ultimamente verificadas possuem uma constante cuja presença impressiona a todos os que procuram ver além das notícias, e principalmente querem ver além das coordenadas puramente partidárias. Muitas pessoas, quase todas, julgam os fatos em função de suas respectivas posições. Mas, se formos analisar os fatos e basta reunirmos uma coleção de revistas ou jornais dos momentos de crise - verificaremos algo de impressionante - as Forças Armadas brasileiras procuram angustiosamente salvar uma legalidade que sempre escapa, como um peixe, fugidio e esquivo. Vários chefes de Estado foram, ultimamente, afastados de seus postos, em nome da

“legalidade” e em função de grupos políticos opostos. Como se fosse um jogo - mas é uma tragédia, não é um brinquedo.

A razão é muito simples e dolorosa. Os generais brasileiros querem restabelecer a *legitimidade* institucional, mas, como a maioria das pessoas, ficam na mera *legalidade*. Os generais procuram restabelecer a autoridade (dois conceitos correspondentes, pois, como diz Jouvenel, *autoria* e *autoridade* se identificam e só possui autoridade o governo legítimo, o que se funda no princípio formal que deu origem à Nacionalidade). Ora, uma autoridade, para ser autêntica, além de fundamentar-se no princípio formal causador da nacionalidade, deve ser soberana e neutra. Mas, no regime vigente, o poder supremo é partidário e comprometido - um agente de grupos. Como ser uma *autoridade*?

Este o principal problema que perseguem os generais brasileiros. A divulgação dos impressionantes depoimentos do jornalista Carlos Chagas, secretário de imprensa do presidente Costa e Silva, revelando o desenrolar diário de um dos capítulos mais impressionantes da crise política brasileira, permite ao analista dos fatos políticos estudar de modo particularmente exato e favorável a substância do impasse político brasileiro, revelado de modo direto, em sua estrutura íntima e seu teor exato. Sem retoques, sem deformações da distância e das tendências, e sem a colaboração nascida de superposição de outras imagens, temos um fato decisivo descrito em sua forma pura e crua, o fato em estado bruto, uma autêntica radiografia.

Verificou-se, como se foi sentindo dia a dia, a configuração do fato político em estado puro, em sua essência: a decisão totalmente criada por si própria, por ato de vontade livre de qualquer regra formal superior e anterior. Os homens somente se nortearam pelas intenções supremas da

salvação nacional, da simples sobrevivência do corpo político. E as decisões foram tomadas com base no fato político elementar - o poder reduzido às articulações últimas - a organização militar. Agiram aqueles que estavam em condições de agir - os que detinham os comandos. Diante do vácuo institucional completo, diante do desvanecimento do próprio regime, permanecera de pé a hierarquia militar. O poder político se estabelece a partir da ordem militar, condição originária da ordem e da hierarquia, desdobrando-se depois em vários órgãos ao longo do tempo - a justiça, para manter o equilíbrio no grupo e em suas relações com as populações, relações externas, para garantir o grupo em face de outros que poderiam ser nocivos, serviços fiscais para garantir a subsistência geral e nisso se resumia a vida política dos reinos cristãos no alvorecer da Idade Média e o exemplo é importante, pois não conhecemos com exatidão as origens de outros corpos políticos. Somente muito tempo mais tarde é que o Estado se institucionaliza com o absolutismo e surge uma administração pública nacional, com variadas atribuições, muitas das quais até então a cargo das comunidades locais. É por lembrança do fato militar originário que a tradição manda que os reis se apresentem sempre fardados.

Ora, foi à redução a esse Estado nascente, ao Estado puro, que assistimos. Os fatos em síntese foram os seguintes:

- a) com o Ato Institucional nº 5 o poder político nacional ficara reduzido ao presidente da República, embora, por curioso paradoxo, quase uma extravagância jurídica, permanecessem os estados com seus governos próprios, mesmo com assembleias abertas, na maioria dos casos, ficando, porém, claro que se tratava de uma situação aleatória e precária;

b) quando se discutia o restabelecimento do Poder Legislativo, com a reforma da Constituição, medida que encontrava resistência, cai subitamente enfermo o presidente, tornando-se logo incapaz de exercer suas árduas atribuições, criando a acefalia total do corpo político;

c) revelando que a diluição da ordem jurídica era mais completa do que parecia e, não apenas, o recesso do Congresso e entrega do Poder Legislativo ao Executivo, colocaram-se de lado as regras sucessórias da Constituição, assumindo o governo quem tinha poder de mandar e fazer-se obedecido - os ministros militares;

d) verificada a impossibilidade física de volver o presidente Costa e Silva a seu posto, deliberou-se entregar o poder a outro homem;

e) como o fato político se reduzira ao fato militar, a escolha recaiu sobre um chefe militar da mais alta patente e do Exército, atribuindo-se a vice-presidência à Marinha, ficando patenteado que somente a hierarquia militar sobrevivia como fonte de ordem e de autoridade - foram excluídos, significativamente, militares de atuação política e prestígio nos meios civis e entre seus camaradas, mas que eram coronéis;

f) como se impunha dar forma jurídica à decisão e retirar-lhe o caráter de ato de poder puro, sem apoio na lei e na vontade nacional, reabriu-se o Congresso, para eleger simbolicamente os novos governantes.

Eis os fatos. Sem juízos de valor. Sem discutir se fora a melhor ou mesmo a única solução possível. Tais apreciações serão, fatalmente, movidas por pontos de vista partidários. Fugindo a esses, prefiro a interpretação filosófica, dentro de princípios que vêm norteando todas as

minhas meditações e estudos sobre a história e a política do Brasil. Ora, o ponto de partida de todo meu pensamento político se resume na fórmula de ilustre tradição, modernizada por Ferrero: só o poder legítimo governa. Mas, como reconhecer a legitimidade? De um ponto de vista puramente formal e fático, verifica-se a presença de legitimidade quando a regra de sucessão é reconhecida sem contestação, seja quanto ao sistema de escolha (legitimidade de instituição) seja quanto ao ocupante (legitimidade da pessoa). Assim expõe Ferrero a matéria, reconhecendo haver vários princípios de legitimidade, todos relativamente valiosos, todos apresentando falhas, sendo fato histórico a adoção de um qualquer. Mas, qual? O mestre italiano não resolve a dúvida e entrega o assunto à história, que como já ensinavam inúmeros pensadores antigos, principalmente os da Escolástica do Barroco, pode afinal legitimar o usurpador, havendo uma terceira componente - a legitimidade de exercício. Entregue a decisão à história, essa poderia dar a sua palavra, na fixação de um princípio geral que desse a razão de ser universal da legitimidade, permitindo estabelecer teoricamente o princípio de válido para qualquer país: é legítimo como instituição o sistema político fundado no fato que forneceu a causa formal do corpo político em sua origem. Aí, como quer Bertrand de Jouvenel, "autoridade" se identifica com "autoria", e surge um direito incontrastável, embora possa ser contrastado por motivo de gosto e paixões dos homens. É claro que esse princípio pode perder sua vigência, se trair as intenções iniciais, e uma nova legitimidade surgir e afirmar-se pelo exercício constante e pelos bens que trazer. Aliás, um princípio de legitimidade só subsiste na medida em que é útil ao bem comum, causa final de qualquer regime.

Sem querer remontar às origens e às razões últimas, atendo-nos à regra de Ferrero para assinalar a presença ou

ausência de um governo legítimo, *hic et nunc*, torna-se claro o significado da crise de agosto de 1969. Com o Ato Institucional nº 5 perdera totalmente a vigência a Constituição, que, citada embora por uma espécie de hábito (e fatos análogos já haviam ocorrido em outras épocas), deixara de existir simplesmente como regra suprema, já que acima dela, não criado por ela, não regulamentado por ela, nem mencionado nela, mais forte do que ela, havia um supremo poder legislador, ilimitado, incontrolado, autoconstituído, e do qual, por modo informulado mas efetivo, a Constituição teria a delegação de seus poderes... Assim foi que, impedido o presidente, não se leu a Constituição, mas recorreu-se a essa fonte suprema do poder - a regra constitucional perdera sua vigência, e não valia como princípio de legitimidade do poder. Não se considerou o alvitre da sucessão regular, senão para pô-lo de lado, como inadequado. Foi escolhido o novo governante, em atenção a seus méritos pessoais, e dentro de uma regra (general de cinco estrelas e do Exército) emanada dos fatos, mas não de formas jurídicas anteriores, todas igualmente diluídas. Para reafirmar mais solenemente a inferioridade jurídica da Constituição, o novo texto foi editado pelo governo.

Mas, aí surgiu o fato mais surpreendente da crise: escolhido embora o novo governante, carecia de transmitir-lhe o poder por via regular, pois seria o novo chefe de Estado e não um poder de emergência agindo como que por procuração do presidente enfermo. Ora, se o poder militar, como vimos, forma a ossatura do corpo político, sendo historicamente sua causa eficiente, graças ao guerreiro que funda a nação, a causa material e a razão de ser da sua existência está no consentimento dos governados, cujo bem-estar é a causa final de qualquer regime. A espada do guerreiro (Roberto, o Forte, Guilherme, o Conquistador, D. Afonso Henriques, Rodolfo

de Habsburgo, Washington, Bolivar, San Martin, D. Pedro I, Bismarck, Vítor Manuel II) é esse poder de fato inicial mas que somente se legitima se aceito em consentimento ativo ou passivo, por ato expresso e formal definido, (como nos Estados nascidos modernamente) ou pela aceitação silenciosa da posse (mais ou menos) mansa e pacífica do poder por aquele homem e a instituição que funda numa espécie de prescrição positiva ou usucapião. Daí terminar sendo o poder político delegação da comunidade, na famosa “translação” em que se fundamenta a doutrina de Suárez, o fundador do direito das gentes e da teoria do Estado. Daí essa cena de tragédia clássica: designado governante o homem que tinha condições de mandar e ser obedecido; mas para que pudesse ter direito a governar com base numa ordem jurídica, foram convocadas das trevas exteriores as figuras quase espectrais dos deputados e senadores e viu-se que esse “poder” inerme e vazio de força para as menores de suas atribuições – as de reunir-se e falar mesmo sem deliberar – ressurgia para dar a quem detinha os elementos materiais do poder os fundamentos espirituais da autoridade...

Os princípios de legitimidade são, diz Ferrero, fios de seda que seguram dragões. São inteiramente inúteis se a vontade livre dos homens se recusa a obedecê-los – surgem inesperadamente como fortíssimos nas horas solenes em que queremos justificar o direito de obediência que normalmente existe por força do hábito e de necessidade e pela ausência de meios da maioria para desobedecer. (A sociedade funda-se em contratos, a começar do *pactum subjectionis*, de Suárez, e se organiza em miríades de convênios tácitos ou formais – esta a lição exata de Rousseau; para subsistir impõe-se a obediência generalizada, do contrário vem o caos e a morte). Mas, há os que podem desobedecer. Carlos Chagas alega as repercussões exteriores, para explicar a decisão, o que é

parcialmente válido, pois um governo com forma legal terá melhor aceitação no Exterior, embora existam inúmeros e bem acatados, fundados na força. Mas é que, nesse caso, como, principalmente, no da continuidade da autoridade, importa que o governo se funde em algo que não a mera vontade dos homens que podem fazer e desfazer as coisas. Do contrário, quem impediria que, mudadas as opiniões e as vontades, não fossem mudados os homens? Como subsistir sem apoio de uma regra maior e mais forte que o alvedrio humano?

Isso é essencial não somente para garantia de continuidade e estabilidade e, portanto, de crédito, nas relações exteriores, como, e com mais razão, para a segurança de permanência e solidez da autoridade na vida interna. “A lei protege a el-rei”, disse um sábio inglês a um monarca de tendências absolutistas - A frase é válida para sempre.

E daí as decisões, daí a imposição da realidade, mesmo em seus aspectos mais espirituais, à vontade dos homens de cuja reta intenção ou acerto nas decisões não precisamos duvidar.

Volvemos pois ao poder em estado nascente, muito embora as convicções liberais dos homens nos impeçam de ver este fato. Como bem diz Oliveiros S. Ferreira, estamos, hoje, diante de algo completamente mudado. Houve uma revolução em março de 1964:

Finda a possibilidade de um líder carismático surgir (a menos que se disponha a fazer a guerrilha e terminar tuberculoso como os venezuelanos, ou vitorioso com o apoio do Exército, como Castro), é indispensável capacitar-nos de que não basta mais dizer que queremos realizar a democracia, o socialismo, ou o liberalismo. Essas palavras morreram todas com a ascensão do estalinismo e o triunfo do nazismo - que tiveram o mérito de demonstrar a quem desejasse ver que a luta política é essencialmente luta pelo poder, e que a democracia, o socialismo e o liberalismo, se querem opor-se ao Estado totalitário, necessitam antes explicitar-se em formas jurídicas e institucionais para se expressarem - pois só através da adesão a formas sociais concretas é que os homens se dispõem a sair de sua inércia e a reconstruir sua história. As palavras são

belas enquanto palavras - mas exatamente por serem tais é que permanecem no reino da magia que nada constrói, embora alimentem o mito de que se servirão aqueles que estiverem no poder para justificar sua dominação. Não se construirá a organização capaz de substituir o poder militar no instante em que ele baixar à terra, dizendo apenas que se pretende fazer a democracia, o socialismo ou o liberalismo. O poder militar só poderá ser substituído quando o poder civil puder contrapor, organizado, o seu projeto à atual ação governamental - e por projetos entendo exatamente aquilo que permitiu à Sorbonne manter-se no poder e lançar a ponte da amizade aos "jovens turcos": uma visão o mais acabada possível da racionalidade do sistema de produção; a noção das exigências econômicas e sociais impostas por essa racionalidade quando em confronto com a geografia, a história e a sociedade brasileiras; a visão clara dos recursos naturais possíveis de exploração e dos recursos humanos disponíveis; a capacidade de transformar a visão dessas exigências, a qual é meramente teórica, em um sistema jurídico-normativo (donde coativo) que organize toda a sociedade tendo em vista os objetivos finais a atingir.

De nada adianta desejar construir a democracia liberal, ou o socialismo, se não soubermos *como* construí-lo. Porque a tecnicidade da economia (diante da qual nossas classes empresariais recuam como o pajé da tribo diante da primitiva arma de fogo) também já penetrou o inconsciente coletivo: o operário que sente que poderá ser demitido se não tiver cultura técnica requerida pela nova máquina que o patrão é obrigado a instalar para produzir mais barato; o trabalhador rural que vê no trator o seu inimigo; o estudante que não sabe o que está acontecendo com o direito e mesmo com as ciências sociais, que não lhe arranjam emprego.

E àqueles que se apresentarem predicando a democracia, o socialismo ou o liberalismo, o povo perguntará: para fazer o quê? E de nada adianta responder: a democracia, o socialismo ou o liberalismo. São palavras - e as palavras, dizia não me recordo quem, são fêmeas, e os fatos são machos. E as massas são, por definição, femininas.

A terceira constatação, se se deseja fazer algo de útil ao país, é que um projeto dessa natureza, para ser aplicado, exige que se cumpram dois pré-requisitos: um, que se tome o poder; outro, que o grupo que pretende executá-lo se mantenha no poder. O que implica, necessariamente, afastar a magia das palavras uma vez mais, e se reconheça que não se chega ao poder e não se mantém no poder sem o apoio das Forças Armadas.

Se elas se transformaram no poder militar é porque a sociedade civil não quis constituir-se no poder civil, enfrentar as tarefas da construção da pátria grande, arcar com o ônus da impopularidade, liquidar a inflação, vencer o privatismo das classes produtoras.

Por não terem tido a coragem de arrostar os ventos que haviam semeado em sua sandice, as lideranças civis pós-carismáticas agora desaparecem tragadas pelo poder militar que criaram, o qual, pela própria racionalidade

de seu *ethos*, pela própria necessidade em que se encontra de ser grande para defender o país, que é enorme, intuiu, mais do que tomou consciência, que sem estabelecer a racionalidade da economia e da administração não se poderia manter no poder. E ele se pode dar ao luxo de ser impopular porque tem as armas - e está acabado.

Os que se apegarem aos velhos mitos para construir o projeto, no máximo poderão desenhar um precioso tear de propulsão hidráulica, nada mais. O que se exige, hoje, é a coragem de dizer que a esquerda clássica morreu por excesso de verbalismo, que a direita clássica sucumbe por apego ao privatismo e que o essencial é encontrar quem se disponha a trilhar a Estrada Real da grande aventura da construção da pátria grande. Quem tenha a consciência de que o maior problema do Brasil não são os cordéis do Pentágono, nem a trama infiel da tricontinental, mas arranjar emprego, pão e casa todos os anos para um milhão de brasileiros.

É por aí que devemos começar - como dizia um coronel da reserva que se apresentou em Juiz de Fora para marchar com a "coluna Tiradentes": "cada um de nós veio de uma origem diferente; uns do comunismo, outros do socialismo, outros do integralismo, mas hoje estamos todos juntos para construir o Brasil verde-amarelo. Pelo amor de Deus, eu sei como começar esta revolução, mas pouco me importa como ela termine contanto que seja verde-amarela. O demais, é literatura". E o poder militar chamado a defender a propriedade, a família e a Constituição provou, realmente, que tudo é literatura.

O importante no Brasil é atender ao milhão de jovens que todos os anos pedem emprego. O essencial, porém, é ter a clara noção de que podemos dar esses empregos de uma forma política, ou de outra. Sob a ditadura totalitária, ou sob a democracia autoritária e responsável. Não há outras alternativas. A época do liberalismo econômico e da liberal-democracia morreu quando o general Mourão Filho fez marcharem suas colunas para defender um e outro. Hoje, estamos na época da organização.<sup>137</sup>

Com base na ideia de segurança, abrangendo os setores políticos, econômicos e sociais, não apenas militares, ao poder militar cabe reconstituir o Estado brasileiro, dando a todos e a cada um dos cidadãos segurança pessoal, ideia válida do liberalismo e que deve sobreviver ao seu fim; segurança social (e vale a pena registrar o interesse do governo Castelo Branco pela Previdência Social, eixo da solução); segurança econômica no sentido de pleno emprego das riquezas nacionais e, portanto, desenvolvimento integrado; segurança política, na

organização do Estado com vistas a impedir que grupos minoritários subjuguem a nação.

Daí a importância do reexame da questão do Poder Moderador, órgão em que se atualiza a segurança nacional, e garantia efetiva da segurança do Estado e a cujo cargo esteja escolher os governantes efetivos que, transitoriamente, cuidem dos objetivos nacionais atuais.

Há um duplo problema, quase diria um duplo perigo, que compete ser considerado, sem quaisquer preconceitos, com absoluta franqueza e isenção. Primeiramente, o lado técnico. Fala-se muito em tecnocracia: mas a política, hoje, encaminha-se para rumos tais que, obviamente, o conteúdo de muitas decisões escapa completamente ao não especialista. O verdadeiro homem de Estado, que deve ser um humanista e capaz de considerar os aspectos gerais da situação e a marcha dos acontecimentos, não pode mais decidir por si sobre o modo de realizar-se determinada política, mas, simplesmente, fixar-lhe os rumos, dizer quais são os objetivos a serem considerados no momento e escolher os técnicos que vão decidir realmente sobre o que convém fazer. Hoje, por exemplo, há um imenso poder normativo, um poder legislativo administrativo, a cargo de departamentos de ministérios e autarquias que são verdadeiras leis. Uma instrução de serviço de um diretor de departamento do INPS atinge mais profundamente a vida da população do que todas as “leis” que as assembleias legislativas estaduais podem votar. Ninguém pensa, por exemplo, nem é possível legalmente hoje, que uma assembleia legislativa estabeleça os currículos das escolas – é atribuição do Conselho Estadual de Educação, um órgão não eleito mas de educadores profissionais.

Certamente a opinião pública continua influenciando e pode influir mais hoje do que em qualquer outra época e o governo pode apurá-la tecnicamente por meio de

sondagens de opinião. Mas um fato é evidente: o governo, hoje, é algo tão complexo e sério que não pode fixar, entregue unicamente aos azares das eleições, onde, além de influências do acaso, da demagogia e outros fatores irracionais, predomina um critério seletivo negativo: ninguém escolhe competências e especialidades a votos.

O segundo perigo ou problema é o do poder imenso do novo Estado.

Já passou em julgado que o Estado moderno, com as armas de que dispõe, com os enormes recursos econômicos que administra, é algo de invencível e onipotente. Se é verdade que, de modo geral, o povo, com barricadas nas ruas, não mais depõe governos, a menos que sejam governos que entraram em franca decomposição, e as revoluções, hoje, são feitas pelos comandos militares, um fato deve ficar bem claro: nenhuma revolução destruirá o Estado, nem lhe diminuirá a força e poderio. Se formos dar ouvidos a Bertrand de Jouvenel, com suas análises rigorosas e sua lógica implacável, toda revolução, seja qual for seu critério dominante ou sua orientação, terminará reforçando o poder. Não há revoluções libertadoras, esta a verdade. Aliás, se a revolução, seja qual for, brita os princípios de legitimidade vigentes, ela, obviamente, libertará as forças de quem tem poder. Luís XVI era rei absoluto de nome, pois todos os seus passos eram peados por inúmeros privilégios, costumes, precedentes, de tal modo que a sua ação sofria toda sorte de limitações e restrições. A Revolução, se libertou socialmente o indivíduo, permitindo que se organizasse o capitalismo, não o libertou politicamente: o Estado francês, este é que se livrou das amarras e avançou como quis. Se a guerra não destruísse Napoleão, a mais perfeita criação do espírito revolucionário, a França teria sido transformada administrativamente numa espécie de exército - o cidadão francês gozaria da liberdade de um soldado em campanha.

Estamos diante do fato de ser o Estado, no Brasil, não somente o maior proprietário territorial, como o maior banqueiro, e o maior empresário. Volvemos, mais do que nunca, ao capitalismo de Estado, de D. Manuel e D. João III. Ora, esta situação, contra a qual de nada valerão declarações enfáticas de economistas ou líderes políticos, é um fato, diante disto, as exigências de democracia devem passar por uma revisão completa.

Primeiramente, cumpre recordar que o problema eleitoral desaparece diante do poder governante. Os homens que estão no poder possuem meios suficientes para ganhar eleições, corromper a imprensa e premiar amigos e exercer todas as formas de corrupção e opressão que desejarem, perdendo grande parte de seu sentido o jogo de alternativas partidárias.

Ninguém dirá que o povo vai escolher livremente num país em que a maioria da população ativa depende do governo, portanto, dos governantes.

Por outro lado, como os orçamentos de autarquias não são controlados pelo Congresso, e autarquias que ficam meio autônomas de fato (um presidente da República nem por milagre tem meios de acompanhar realmente os órgãos de política econômica do país), as decisões do eleitorado terminam atingindo os aspectos parciais, a órgãos puramente epidérmicos. É possível que, as exigências de boa administração a impondo, muitos destes órgãos (e já há casos em que isto de fato ocorre) se tornem praticamente independentes e dotados de vida própria, tornando-se autarquias reais. Em tal situação o governo perderá completamente o significado, e, com ele, as eleições.

Mas se, por outro lado, os interesses partidários continuarem influenciando na gestão dos organismos econômicos, o caos será o resultado.

E não nos esqueçamos da importância da arma de guerra, hoje, do ponto de vista interno e externo. Daí, a autonomia e vida própria das forças militares em quase todos os países. O fato já foi assinalado, sendo ocioso volver a ele.

Ora, diante de semelhante situação, cumpre neutralizar partidariamente o Estado, conservando uma área do poder acima dos partidos, de certo modo identificada aos objetivos nacionais permanentes e com a segurança nacional, e sob cuja responsabilidade direta ficariam os órgãos de política econômica também. A vida eleitoral ficaria restrita ao governo, como direção geral da ação no dia a dia dos objetivos nacionais atuais, o que, aliás, coincide com a tendência de todo político de considerar apenas o seu problema do momento.

A separação entre a chefia de Estado, neutra, soberana, permanente, desligada de tendências partidárias, e uma chefia de governo partidária é, hoje, o único meio que nos livrará do despotismo ou do caos.

Isto nos reconduzirá, fatalmente, ao tema do Poder Moderador. O problema se apresenta, realmente, de solução difícil, pois contra a solução imperial se levantam veementes preconceitos antidinásticos que, sendo verdadeiros preconceitos, não poderão jamais ser discutidos racionalmente. Não podemos demonstrar racionalmente a inanidade de um *pré-juízo*, isto é, de um juízo prévio a todo raciocínio. No caso, como assinalamos em outra obra, trata-se de projeção do complexo de Édipo, e reação contra a possibilidade de um governante que não seja nosso igual. Não queremos ser súditos.

Mas, se não queremos ser súditos, queremos ser iguais ao governante, não aceitamos a autoridade paterna, por ser de direito divino e natural, um problema surge, cruciante. Seja lá como for, somos súditos. Na era da organização, ninguém é livre. O governo, hoje, em qualquer país, toma

decisões de caráter técnico, cujo teor escapa à compreensão do comum das pessoas. Os parlamentos, compostos de profissionais da coisa pública, já são incompetentes para decidir sobre a maioria dos temas da administração. Os tribunais, compostos de juízes profissionais, muitas vezes decidem sobre temas que envolvem questões técnicas que um jurista, por definição, ignora. O eleitor comum, este obedece. Nunca foi imaginado um despotismo como esse: homens cômicos de sua competência exclusiva, sabendo que são detentores dos *mysteria arcani*, em matéria de câmbio, saúde pública ou qualquer outro assunto, determinam, sem direito a discussão - a ciência, já dizia Augusto Comte, não está sujeita ao sufrágio universal - os fins e os meios da ação política dos súditos. Irremediável e completamente súditos, pois não há liberdade quando fala a ciência. E os temas, afinal, passaram a científicos.

Há mais, ainda: de 1930 a 1965 realizou-se uma revolução no Brasil, produzida pela industrialização. Com isto, o povo brasileiro foi enriquecido com uma considerável massa de *recently enfranchised voters*, como diria Lippmann, fato que teve consequências óbvias. A mais importante seria o aparecimento de uma categoria de eleitores, muito numerosa, "eleitores socializados", diria Oliveira Vianna, votando segundo critérios diferentes dos dos antigos "coronéis", e que não participando, como a antiga classe média e as elites intelectuais, das tradições liberais, nada tendo de comum com elas - devido aos intensos movimentos de população, êxodo rural, migração interna de vários tipos, ascensão social de elementos de procedência estrangeira que, nos grandes centros industriais, por efeito de movimentos rápidos de mobilidade social, ficaram fora dos quadros tradicionais, em resumo, homens cujos pais não haviam participado de lutas políticas, homens que, a rigor, não pertenciam ao

passado político do local, viam com olhos desfavoráveis tudo que, acaso, representasse esta tradição. Legitimamente, ou não. Estes novos eleitores, em geral, aceitavam todos os prejuízos acerca de políticos “profissionais”, e apoiavam políticos amadores sem experiência, e, mesmo, sem a honestidade dos antigos. A respeito do fato dos *recently enfranchised voters*, aliás de caráter universal, assim se expressa Lipmann:

O Executivo é o poder ativo no Estado, o poder de agir e de propor. A assembleia representativa é o poder de assentimento e de recusa. Ambos são necessários para que haja ordem e liberdade. Cada qual, porém, deve ser autêntico em sua natureza específica, cada qual limitando e complementando o outro. O governo deve ser capaz de governar os cidadãos representados, de modo a não serem oprimidos. A saúde do sistema depende da mútua relação entre os dois poderes. Se um deles absorve ou destrói as funções do outro, a Constituição está desarranjada.

Por fim, o aumento de número de eleitores não poderia melhorar a situação, aproximando o sempre minoritário corpo eleitoral da população? Aproximando “o povo” que escolhe os governantes e legisladores do *povo* que existe e sofre? A resposta de Lippmann é negativa:

A multiplicação dos eleitores não torna mais provável que uma pluralidade deles represente mais autenticamente o interesse público. A nossa experiência com eleições de massas no século XX leva-nos, creio, à conclusão contrária: que a opinião pública se torna menos realista à medida que as massas às quais as informações devem ser ministradas e os argumentos ser endereçados se tornam maiores e mais heterogêneas.

E acrescenta:

Eu destaco este ponto, porque ilumina o fato, de experiência tão desconcertante neste século, de que as massas recentemente libertadas não têm sido, o que é assaz surpreendente, quem mais tem defendido as instituições de liberdade. [138](#)

Este fato não teria provocado o cisma na alma coletiva se a revolução industrial brasileira tivesse tido lugar em época de normalidade eleitoral e os novos grupos tivessem sido canalizados por organizações democráticas estáveis.

Paradoxalmente, este fato evitou o aparecimento no Brasil de um Partido Comunista forte, dado o caráter direitista do Estado Novo, que soube captar as simpatias operárias, como vimos, inoculando-lhes uma ideologia anticomunista. Convém recordar que a solução estava mais condizente com a psicologia operária, pois, como me lembra Lênin, a classe operária, espontaneamente, tende ao “trade-unionismo”, sendo o marxismo uma ideologia que lhe deve ser expressamente inculcada.

“Precisamos – diz ele – de tratar principalmente de elevar os operários ao nível de revolucionários, e de não descermos nós mesmos ao nível da ‘massa operária’, como os economistas pretendem”.<sup>139</sup> Mas “os revolucionários” substituíram assim os proletários, uma vez que a própria consciência de proletários lhes vem do exterior; é-lhes comunicada pelo escol revolucionário, que não é, necessariamente, de origem operária nem vive, necessariamente, a condição da universalidade negativa, princípio, segundo Marx, do ato revolucionário. Falando das greves de 1886-1890, escrevia Lênin:

Os operários não podiam possuir ainda a consciência socialdemocrata, que só lhes podia ser levada do *exterior*. A história de todos os países atesta que, entregue só às próprias forças, a classe operária não pode chegar senão à consciência “trade-unionista”, ou seja, à convicção de que é necessário unir-se em sindicato, levar a luta contra os patrões, obter do governo tal ou tal reforma operária etc. Quanto à doutrina socialista, surgiu das teorias filosóficas, históricas e econômicas, elaboradas por certos representantes instruídos das classes possidentes, os intelectuais. Pela sua situação social, os fundadores do socialismo, Marx e Engels, eram autênticos intelectuais burgueses. Mesmo na Rússia, a doutrina socialdemocrática surgiu independentemente do crescimento espontâneo do movimento operário; foi o resultado natural e fatal do desenvolvimento do pensamento entre os intelectuais socialistas-revolucionários.<sup>140</sup>

Para os *recently enfranchised voters*, os homens do Estado Novo representavam a expressão do bem comum e os liberais, formas privatistas de política.

A situação agravou-se com a organização presidencial do Estado, que entrega a um homem e a um partido todo o domínio da vida nacional, fazendo dos objetivos nacionais permanentes instrumento da ação de um partido. O presidencialismo somente conseguiu evitar a crise fatal da projeção da luta de classes sobre a máquina do Estado no caso absolutamente excepcional dos Estados Unidos, não somente pelo sistema de freios e contrapesos da Constituição, pelo caráter efetivamente poliárquico do regime - o presidente não representa o poder do qual todos derivam (no Brasil, o presidente assenta-se na cadeira dos imperadores) como e, principalmente, pela estrutura social dos Estados Unidos, pelo *American way life*, no qual é dado fundamental a ausência de consciência de classe. E a revolução industrial se fez de tal modo, no auge das lutas partidárias, com várias válvulas de escape, que a situação descrita foi por assim diluída. Mesmo assim, como lembra Lippmann, o problema existe e causa apreensões - o livro citado nasceu destes receios do grande ensaísta.

O presidencialismo, ademais, adotando o critério eleitoral para a designação do chefe do Estado, confunde "delegação", "representação" e "eleição", conceitos que os publicistas modernos não distinguem devidamente mercê de seus preconceitos. Este fato conduz a uma séria crise da democracia, pois, confundindo noções diferentes e separando realidades conexas, estabelece o caos, na prática, pois entrega ao jogo eleitoral não somente a questão da orientação política do governo, como é da natureza das coisas, mas toda a substância da vida política. Imaginemos que a Itália moderna, com sua alucinante e terrível opção entre comunismo e democracia cristã, tivesse de enfrentar o cataclisma espasmódico das eleições presidenciais. Curiosamente, dois autores que não podem ser considerados infensos ao presidencialismo - um deles,

exatamente o seu mais completo teórico entre nós – souberam distinguir a situação.

Eis o que diz Lippmann:

O povo é apto a dar ou retirar seu assentimento a quem o governa – ele dá seu assentimento ao que o governo exige dele, lhe propõe e executa na direção de seus negócios. Ele pode escolher o governo. Pode removê-lo. Pode aprovar ou desaprovar sua atuação. Mas ele não pode administrar o governo. Ele não pode agir por si. Não pode normalmente iniciar e propor a legislação necessária. A multidão não pode governar.<sup>141</sup>

Lippmann, neste ensaio, volve, naturalmente, à posição de Suárez que, considerada com clareza, revela ser a expressão da natureza das coisas. Realmente, se considerarmos o que efetivamente ocorre em qualquer país ou tipo de governo, veremos exatamente isto: há um governo que decide, com o assentimento dos governados. Este será maior ou menor, mais claro ou menos claro – mas sempre existirá de qualquer modo, arrancado pela força, obtido pela persuasão, provocado livremente. É, de fato, impossível um governo sem o assentimento dos povos, nem que este nasça da consciência de que um mau governo sempre é melhor do que um péssimo. “Mau com ele, pior sem ele”, dirá a sabedoria popular. Nos regimes democráticos, o assentimento do povo é explícito e formalizado, em instituições perfeitamente, caracterizadas.

Mas, se o assentimento dos povos é essencial, a iniciativa nunca parte da multidão, provocada sempre, nunca espontânea. Nas democracias modernas, como em Roma e Atenas, vemos, sempre, líderes que se apresentam procurando o favor público. A figura do “candidato” essencial à democracia demonstra, melhor do que tudo, que o consentimento do povo surge por provocação do líder...

E Assis Brasil o confirma em páginas admiráveis:

O presidente da República é o chefe e primeiro representante da nação, no sentido de ser a autoridade política que mais visivelmente exerce o poder no interior e mais diretamente responde no exterior em nome da soberania nacional. Evidentemente, não seria lícito concluir daí que o presidente fosse um *representante*, na acepção que tem este termo quando se refere aos membros do Congresso Nacional. A diferença é tão positiva quanto é necessário assentá-la claramente para facilitar a compreensão da natureza do cargo, do modo de o prover e do espírito com que deve ser exercido.

Para ser completa e exata, a expressão *representantes*, quando alude a deputados e senadores, devia ser acompanhada deste complemento – da *opinião*. É um corpo coletivo a cuja formação podem concorrer todos os partidos, todas as variedades do pensamento nacional, cada uma na proporção de suas forças. Bem diverso é o caso do presidente. Este é autoridade singular, residindo em uma pessoa física, uma unidade, enfim, que não pode materialmente ser de todas as procedências da opinião ao mesmo tempo. Sem proporcionalidade, não há representação da opinião nacional e a proporcionalidade é inconciliável com uma eleição singular. Se o presidente fosse um representante da opinião política, só o poderia ser em relação ao partido que o elegeu. Mas, nesse caso, não representaria a nação, que conta no seu seio muitos outros partidos, os quais, somados, poderão mesmo exigir maior volume do que o vencedor na eleição presidencial.

Os representantes das opiniões, os deputados e senadores, desempenham-se dos seus deveres, levando em mira principalmente a implantação das doutrinas de seus respectivos partidos; sua missão é fazer leis e seu ideal supremo constituir direito que traduza o pensamento político que representam, sendo-lhes secundário, ainda que não indiferente, o cuidado da conservação e aplicação do que já existia; entretanto, o destino principal do presidente é exatamente guardar e aplicar as leis existentes e apenas secundariamente curar da predominância dos princípios da escola de que for oriundo. Prova de que essa concepção está fundamentalmente generalizada é que raramente os presidentes recém-eleitos (e a seu exemplo muitas outras autoridades subalternas) ao começarem a exercer o cargo, deixam de manifestar e prometer que não farão obra partidária, mas distribuirão justiça com igualdade. É verdade que o chefe eleito da nação deve governar com quem o elegeu, deve guardar ao seu partido e às suas opiniões a mais escrupulosa fidelidade; mas, a não ser ele delegado de uma facção selvagem, é impossível que esse partido e essas opiniões se oponham à ideia de que o governo deve ser feito para a nação, seja qual for a política vencedora na eleição do magistrado supremo. O presidente rodear-se-á, sem dúvida, dos homens da sua maior confiança, e esses não podem deixar de ser os seus amigos políticos; mas, não ficará privado de utilizar no serviço público quaisquer outras aptidões e, menos, poderá deixar de proteger a liberdade de todos e cuidar do progresso nacional, aproveite a quem aproveitar. Se me pedissem uma fórmula para servir de

manifesto inaugural a todos os presidentes sinceramente bem inspirados eu ofereceria esta: “governarei com os meus amigos – para a nação”.

Sintetizando, o presidente da República, não é um representante: pela sua *origem*, representaria apenas o partido que o levantou, o que seria inadmissível; pelo seu *destino*, não lhe compete servir interesses de grupos, mas os da nação. O caráter que predomina, pois, no presidente é o de empregado público. É o ocupante de um cargo. É o empregado de mais alta categoria, o primeiro dos funcionários, o incumbido dos serviços mais importantes e de superintender em toda a atividade oficial. Por isso, uma linguagem aceita hoje universalmente denomina o presidente – o magistrado supremo da nação.

E, numa página das mais lúcidas análises de sociologia eleitoral, escritas em nossa língua, diz:

A eleição do chefe de Estado por sufrágio popular transforma-se em um caso de plebiscito. Escolher presidente e escolher deputados não é a mesma operação, nem sequer analogia existe entre ambas. A linguagem costumeira emprega para os dois cargos a palavra *eleger*.

*Eleger*, *eligere*, é sempre escolher, nomear, designar, se apenas dermos atenção ao sentido etimológico do vocábulo; ele exprime, porém, coisas bem distintas entre si, conforme a aplicação objetiva. *Eleger* deputados, homens da confiança do povo, representantes das várias opiniões em que este se divide, que terão de discutir as ideias, fazer as leis ordinárias, arbitrar os recursos de que poderá dispor o governo e fiscalizar a aplicação deles – é hipótese completamente diversa da de designar o mais alto dos funcionários, o que há de presidir ao governo e à administração e ser o mais patente titular de exercício da soberania nacional. Adotando o sentido usual das palavras, eu diria: “Os representantes devem ser eleitos, o presidente nomeado”.

A designação dos representantes requer apenas um elemento – a confiança política dos eleitores. Deve, por isso mesmo, ser exclusivamente entregue ao povo e só há de ser legítima quando no conjunto refletir a imagem perfeita da opinião popular. A escolha de chefe de Estado é, pelo contrário, mais um ato de administração do que de soberania. É uma operação que demanda trabalho prévio de ponderação e raciocínio, inconciliáveis com a imaleabilidade do sufrágio popular. A opinião manifesta-se intransigentemente e assim convém que seja; mas aos atos do governo deve corresponder o mais pronunciado espírito de tolerância e *eleger* presidente não é constituir um representante, é fazer o primeiro dos funcionários públicos.

Não se confia ao arbítrio popular a nomeação dos juizes, nem a dos especialistas dos vários ramos dos serviços públicos; menos se lhe deve reconhecer competência para *eleger* o magistrado dos magistrados e chefe de todos os serviços e administrador supremo da coisa pública. É da

natureza do eleitorado popular que os seus movimentos sejam como de um ser inarticulado; há de manifestar-se por sim ou por não, pela única força da preponderância numérica, seja esta de um partido homogêneo ou já de uma coligação. Não é preciso recordar que me refiro aos eleitorados que forem chamados a resolver uma dada questão de administração, como é a nomeação de funcionários; não falo dos que têm de eleger representantes.

O sentimento intenso desta verdade levou certa escola política, mais respeitável pelo fervor dos seus adeptos do que pela praticabilidade das soluções que oferece, a propor que a designação do chefe de Estado fosse arrebatada ao povo para ser entregue ao alvedrio singular: cada presidente designaria o seu sucessor. Isto, porém, seria escapar à tirania anônima das massas, para cair, embora com a melhor das intenções, no despotismo unipessoal. Se é incompatível com a índole do sufrágio popular a série de condições exigidas em quem quer que seja para refletir e resolver, é também inseparável da natureza humana a tendência ao exclusivismo e à intolerância de que os atos individuais se ressentem, tanto mais gravemente quanto mais os indivíduos investidos de autoridade se substituem ao corpo social. A história se regurgita de exemplos desta ordem, entre os quais o do filósofo Marco Aurélio não é o menos edificante. O governo de um só é o que se chama despotismo, por força da própria etimologia e ainda porque nunca deixa de dar os resultados odiosos que a linguagem vulgar designa com aquele nome. É belo supor um dos nossos semelhantes, expurgado das mil contingências que são apanágio universal, mas baixando da hipótese à realidade, a doce ilusão há de sempre evaporar-se. Eu ponho na mesma linha, para o efeito em questão, o sufrágio popular, a designação pessoal. O arbítrio de um e as sentenças incompetentes do plebiscito confundem-se pela regra de que os extremos se tocam.

E acrescenta, em conclusão:

O sufrágio universal, arrebatando-se mais por emoções do que deixando-se levar por bem entendida utilidade, não tendo materialmente meio de discutir, deliberar, mudar de propósito, consoante as conveniências públicas supervenientes - nunca disporá de elementos para fazer escolha razoável de candidatos. A principal preocupação dos partidos é vencer. A vitória, quando houver partidos equilibrados, só lhes poderá ser dada pelo elemento popular flutuante, que pende para quem melhor o sabe atrair. Por isso, os partidos hão de levantar sempre nomes de guerra, homens de opiniões extremas e qualidades brilhantes, desses que são excelentes para deslumbrar as turbas, mas em regra negativos para as funções práticas do governo.<sup>142</sup>

A crise foi tomando forma e corpo até assumir colorido revolucionário. Durante alguns anos, grupos diversos procuraram defender a tese de que se impunha uma

revolução inspirada em Castro, Nasser ou Sukarno como saída para os problemas brasileiros. Formou-se ampla ação ideológica destinada a criar o clima pré-revolucionário. Todos os meios de ação e de penetração de pensamento foram usados. Inclusive livros sobre a “guerra de guerrilhas” foram editados. Dizia-se claramente que o Brasil estava às portas de uma revolução. No dia 31 de março, as guarnições de Minas, com apoio de outras, deram o assunto por encerrado e o debate ideológico foi substituído pela ação direta. Entramos em outra fase, com a Constituição, por assim dizer, colocada em posição secundária. Um movimento destes, com as inevitáveis medidas punitivas, cria novas dificuldades e contradições. Homens, quando tomam decisões como a das Forças Armadas na semana da Páscoa de 1964, assumem terrível responsabilidade perante a história e sua decisão não pode ser objeto de controvérsia ou dúvida, sob pena de inapelável leviandade. Sejamos claros: uma eleição presidencial, com o risco de entregar o poder supremo, inclusive o comando supremo das Forças Armadas, a um adversário do movimento de abril significaria, para seus líderes, o suicídio. A devolução do poder aos outros, pela força, seria agravar a situação, criar a guerra civil e atirar o país em crise insanável - como demonstra o caso da Espanha, cuja unidade, perdida há 30 anos, ainda não foi recuperada.

Na Idade Média portuguesa, informa-nos Fernão Lopes, vigorava um brocardo muito lógico - “O papa não pode ser herege, nem o rei traidor” - já que, um, era fonte da fé e o outro, da lealdade. Seria a anulação do princípio de identidade. Ora, a devolução, pelos canais democráticos, do poder aos que haviam instituído ou defendido a ditadura, rejeitados os que haviam lutado e sofrido pela restauração democrática, era a realização do paradoxo contido no

provérbio medieval, de maneira plena e cabal: o papa proclamando o dogma... da não infalibilidade do papa.

Certamente podemos explicar por atos voluntários, como força da propaganda, fraudes eleitorais etc., muitos dos fatos. Mas fica a contradição - a condenação, graças ao voto, dos homens que acreditavam no valor do voto, e a consagração daqueles que aceitavam o voto, como qualquer outro processo, para atingir o poder - apenas um processo mais oneroso e desagradável - que procuravam o poder, por ele próprio, sem qualquer idealismo. Não discutimos se, objetivamente, os homens do Estado Novo eram mais capacitados, mais ilustres, mais patriotas - a contradição permaneceria. E esta era insanável o povo aceitou, sem entusiasmo, a liberdade, para restabelecer, na medida do possível, o *status quo*. Em 1889, viu-se o problema e teoricamente não haveria contradição no fato de escolher o povo os políticos do Império para governar a República: eles estavam, até então, no poder, graças aos votos do povo. Se o eleitorado, para a composição da Constituinte, escolhesse o último parlamento do Império, não teria feito senão confirmar uma eleição por outra. Mas, para prevenir isto, a Lei Saraiva foi substituída pelo "Regulamento Alvim", que garantiu a eleição dos "históricos". Ora, em 1946 a coisa foi diferente: era a disputa entre os que exigiam as eleições como base da política, como condição de legitimidade do poder, e os que as consideravam como ideia antiga e desprezada, superada pelo progresso político. Daí a contradição.

O encaminhamento de uma solução que permitisse a vida partidária regular, sem ódios encarniçados, que criasse condições de paz na vida brasileira, que pusesse as antigas elites, as classes médias e os intelectuais em condição de dialogar com os *newly enfranchised voters*, impor a alteração radical em nossa estrutura política, desviando os debates partidários para o campo do Parlamento, diluídas

as lutas políticas em lutas de partidos, mais amenas, sem as opções catastróficas das campanhas presidenciais; o Estado, despojado de seu caráter partidário, seria elevado a uma condição neutra e judicante, isento de ligações particularistas. Se, como é natural, os órgãos do poder executivo continuassem dependendo de eleições e partidos, eles deveriam constituir um campo secundário, um poder *ministerial* no pleno sentido do termo, sob o controle da chefia suprema do Estado, magistratura imparcial e augusta, empenhada apenas nas razões nacionais, na consecução dos objetivos nacionais permanentes, sem atender aos interesses seccionais e às paixões da hora, principalmente às piores delas, as nascidas do ódio e da ambição, que não ultrapassariam o nível do poder puramente ministerial ou executivo.

Trata-se, aliás, de algo muito simples, que tem sido adotado por vários regimes. Como dizia Alves Branco, o visconde de Caravelas - "As câmaras são as tribunas dos partidos". O conde d'Eu acrescentaria, quase meio século depois: "Não compete à Monarquia fazer programas ou impor ideais e reformas. É essa a missão dos partidos constitucionais, que dispõem para esse fim do escrutínio eleitoral como arma, e do parlamento como arena de combate".

Quer dizer: no Parlamento, realizam-se as lutas políticas, expressão das divisões do corpo eleitoral. O poder ministerial, propriamente executivo (e tão somente nos países de governo de gabinete se pode dizer que o governo é um poder executivo, pois é expressão da maioria da Câmara, enquanto o presidente é um poder próprio e à parte, dirige a política e executa afinal somente sua própria vontade), é um poder "ministerial", no sentido de "instrumental", pois o poder supremo fica fora das contendas e apenas se reserva a posição augusta da *fonte* de poder, que deve ser distinto dos *agentes* que o põem em prática, como lembra Lipset, acrescentando que isto é

condição básica da democracia e da liberdade – este poder não controla nem domina o poder supremo – que contém em si a defesa nacional e a segurança da ordem pública.

Trata-se de uma solução definida claramente por Lippmann:

Há uma diferença radical entre ser um competidor pelo poder, um rival entre outros, e ser o guardião da ordem encarregado de regular as rivalidades. Num caso, a técnica do equilíbrio de poderes é usada como instrumento de agressão e defesa. No outro, é usada como o princípio estrutural da ordem pública na sociedade justa.<sup>143</sup>

Os partidos atingiriam, apenas, o nível de poder em que existem as rivalidades em choque, mas deixando acima delas o nível supremo, do guardião da ordem encarregado de regular ditas rivalidades. Aliás, Maritain já dizia quase o mesmo, ao salientar que convinha reservar, no Estado, uma área das competições eleitorais:

O que se exige de uma nova democracia não é abolição dos partidos políticos; é que se regule a constituição das assembleias legislativas e dos órgãos do governo, de tal sorte que estes, embora submetidos ao controle das assembleias em matérias de interesse maior, sejam subtraídos ao domínio dos partidos.<sup>144</sup>

Alceu Amoroso Lima o confirma, citando a experiência brasileira:

Temos, finalmente, uma última modalidade: a do Estado suprapartidário, isto é, em que o governo não seja uma representação de todos os partidos, mas, sim, um corpo permanente que se coloque acima do jogo dos partidos como se faz teoricamente nas monarquias, em que o jogo e a rotação dos partidos garantem a livre manifestação da vontade do povo, ao passo que a independência daquilo que entre nós se chamou o Poder Moderador garante a necessária estabilidade e a autonomia do Estado, em face da luta, quase sempre impiedosa e por vezes turbulenta, dos partidos. A Monarquia, Estado normalmente suprapartidário, é tão legítima quanto a República, Estado normalmente multipartidário.<sup>145</sup>

Este poder, situado além dos partidos, seria comum a todos e não pertenceria a qualquer grupo determinado. Com isto, poderia ser um fator de equilíbrio, harmonia e moderação:

e não permitiria o monopólio do poder por qualquer dos grupos. Estaria nulificada a possibilidade de um retorno que seria a guerra civil; estaria garantida a impossibilidade de uma anulação da revolução pelo voto; e teria permitido aos vencidos a recuperação de seus direitos, sem perigo para a ordem e a paz. A volta dos liberais ao poder, em 1846, permitiu a anistia aos revolucionários de 1842, sem perigo para a ordem pública: eis um belo exemplo da solução preconizada. Sem uma solução análoga - e compete aos líderes encontrá-la - com o cisma na alma produzido pelas transformações sociais ocorridas de 1930 em diante, que não puderam ser canalizadas por instituições partidárias regulares, e o agravamento das dissensões pelas crises mais recentes - jamais poderemos pensar em vida partidária normal neste país. Se não tomarmos rumos como o assim dito, teremos instaurado no país, definitivamente, o clima da guerra civil, da secessão, do ódio. E seremos obrigados a recorrer à ditadura, à força direta, como única maneira de manter a estabilidade e a ordem, para evitar que o país desapareça.

## **2. A grande contradição**

Podemos procurar as raízes sociais da crise política brasileira no fenômeno amplamente estudado por Jacques Lambert, em sua análise do Brasil, depois ampliada para a América Latina toda, que nos limitaremos a resumir e sintetizar aqui.

Como a tese é bem conhecida, nossa análise vai ser bem simplificada. A colonização do Brasil, com a exceção de Minas Gerais, se fez na base de grandes latifúndios que, expandindo-se pelas amplas paragens desérticas do Interior, criaram uma área ocupada nominalmente, de grande extensão, e escassamente povoada. E

essencialmente interessada na produção de artigos de exportação, produção agrícola, já se vê. Primeiro nas Minas Gerais, depois, na segunda metade do século XIX, surgiram núcleos urbanos de certa importância, que a política ferroviária do Império foi ligando. As tentativas de industrialização cresciam, a imigração europeia para o Sul desde o fim do Império criava setores com outro espírito e, depois de 1930, o Brasil apresentava manchas desenvolvidas e industrializadas, que se expandiam e se concentravam cada vez mais. Hoje, temos uma enorme área ocupada e desenvolvida, com um centro altamente industrializado e centros menores em progresso no mesmo sentido e que vai da fronteira do Sul até, em números redondos, o paralelo 19", estendendo-se pelo litoral. O restante e os setores agrários da área desenvolvida ainda apresentam aspectos feudais e arcaicos. Esses os "dois brasis" de Jacques Lambert.

Como os governos brasileiros, em geral, são conscientes da importância das comunicações para enfrentar o problema nacional e há constante preocupação nesse sentido - grande plano ferroviário do Império ampliado violentamente nos governos do começo do século XX, o *slogan* de Washington Luís - "governar é abrir estradas", o de Juscelino Kubitschek - "energia e transportes", o fato é que, constantemente, novas estradas se abrem e, graças a isso, o território brasileiro ocupado está em incessante transformação, as áreas subdesenvolvidas recebendo constantemente o impacto do progresso. Os aperfeiçoamentos nas técnicas de construção de rodovias, realizados depois da Segunda Guerra Mundial, de tal modo estão acelerando esse processo de transformação social pela melhoria do sistema de comunicações que um brasileiro de mais de quarenta anos pode atestar, no curso de sua vida, uma verdadeira revolução nas bases da sociedade brasileira. Não somente as manchas povoadas e

desenvolvidas se uniram completamente, como, também, nos últimos decênios áreas antes virgens são, agora, ocupadas.

Mas, de qualquer modo, persiste a contradição.

Em certas regiões, o brasileiro é contemporâneo das nações mais civilizadas do planeta, no princípio um pouco como subúrbio, depois, como hoje, com certa autonomia (São Paulo, hoje, não é um subúrbio de Nova Iorque, como o Rio o foi de Paris, na *Belle Époque...*), mas em outras vive de maneira completamente diversa, segundo sistemas feudais (o feudalismo é normal sempre que se verifica a redução da autoridade pela distância e rarefação demográfica) e adotando instituições políticas espontaneamente surgidas em função das condições locais. E como as populações urbanas, principalmente as elites cultas que ocupam os cargos de direção na sociedade, vivem de acordo com o figurino internacional, as constituições e as leis se inspiram nas últimas modas, e caem no vazio ao serem aplicadas ao restante do país. Há, aqui, um fato muito importante, nem sempre considerado. Nos países já desenvolvidos, mesmo com problemas graves, as doutrinas são elaboradas por seus próprios líderes, considerando seus problemas peculiares; com isso, são realistas e, muitas vezes, conservadoras. Os autores ingleses nunca sofreram qualquer frustração pelo fato de suas doutrinas não seguirem as últimas modas em outros países... Nos países subdesenvolvidos, como as doutrinas são importadas, elas são escolhidas livremente, carecendo de interesse sua aplicação - pois tudo, afinal de contas, não passa de coisas "para inglês ver"...

Vamos considerar alguns aspectos básicos da contradição assinalada.

Primeiramente, o fato já mencionado da alienação ideológica. O homem culto no país subdesenvolvido, de

formação estrangeira, procura sua inspiração na mais recente doutrina dos grandes centros, sabendo que não pode procurar lições nacionais, pois “nacional” é sinônimo de rude e mal feito. Aplicam-se inconscientemente ao plano ideológico as reações que são conscientes no plano econômico “artigo nacional” é sinônimo de artigo de má qualidade, enquanto artigo estrangeiro é bom e de gosto apurado. Essas ideologias estrangeiras são transpostas para uma realidade não desenvolvida e os resultados são espetaculares, como o que se deu na Primeira República - a “mais bela Constituição do mundo”, segundo os professores de direito, admirada e provocando ensaios parnasianos (era um soneto de Bilac em forma de artigos e parágrafos), recobrando a realidade do “coronelismo” e da “política dos governadores”. Aqueles que fugiam da alienação ideológica sempre foram combatidos pelos intelectuais e até hoje o são. Assim, os políticos e doutrinadores do Partido Conservador, que aplicavam a Constituição realista do Império - e Jacques Lambert, reiteradamente, elogia a solução monárquica brasileira como superação da contradição - cuja aplicação literal desagradava aos liberais alienados, mas era a aplicação da lei à realidade, a coincidência entre a lei e a realidade; assim Getúlio Vargas, cujo Estado Novo permitiu um progresso realista, na base da legislação trabalhista para a cidade e conservação do feudalismo no campo. Esse fenômeno é tão vivo que um intelectual que procura nas próprias experiências políticas brasileiras uma fonte inspiradora é considerado como que traidor à classe. Citar Marcuse, Teilhard de Chardin ou Claude Lévy Strauss é de bom tom; recordar o visconde de Uruguai, ou Pimenta Bueno ou Assis Brasil - abominação.

Outro aspecto importante, essencialmente político: aplicada a democracia a essa realidade dividida, os resultados são, como não poderiam deixar de ser, decepcionantes. Há, no Brasil, uma dupla opinião - a

*opinião pública*, formada pelos grandes jornais das capitais e seguida, em geral, pelas elites políticas, econômicas, administrativas e militares, e a *opinião nacional*, que nem sempre se expressa conscientemente, mas se revela nos resultados das eleições que retificam as revoluções. Essa opinião se funda numa área intermediária, a das cidades do Interior, cuja posição real nunca foi pesquisada. De certo modo sabemos o que pensam as elites urbanas e cosmopolitas das metrópoles, sabemos que os fazendeiros controlam seus eleitores - mas a faixa das cidades do Interior, de certo modo criando um “mediador plástico” entre os grandes jornais e lideranças políticas e os coronéis e traduzindo a linguagem de uns na dos outros, não tem sido considerada. É uma opinião conservadora, mas lúcida. É a segunda frente da democracia. A terceira é a dos fazendeiros, que votam com seus sequazes. Se nossos redatores de Constituições e leis eleitorais compreendessem essa verdade que todos os políticos conhecem (mas não aplicam nas leis, que são redigidas segundo as modas, para “inglês ver”, não para serem aplicadas, não para brasileiro viver) isto é, que a democracia liberal pressupõe decisões individuais e no sistema brasileiro do coronelismo, as decisões são de clãs e não de indivíduos, agiriam de outro modo, embora seus interesses pessoais justifiquem o uso. Na faixa intermediária das cidades do interior há decisões individuais efetivas, mas considerando as humildes e efetivas realidades das “redondezas”. É uma área sempre crescente de intercomunicação, enquanto, no Império, o Poder Moderador foi, realmente, a única ponte sobre o abismo.

Hoje, as favelas das grandes cidades e certas faixas ocupacionais (a construção civil, por exemplo) representam outra camada intermediária, em seu trabalho de corrosão e desagregação que a urbanização e a industrialização vão

efetivando sobre a sociedade tradicional. E nos postos do INPS as leis feitas por e para o Brasil industrializado são aplicadas a essa população marginalizada e marginal, em todos os sentidos dos termos...

Assim, desde os dias da Independência até hoje, a política brasileira vive o drama das elites embevecidas com as grandes ideias generosas do último livro saído na Europa e nos Estados Unidos, o povo das grandes cidades e áreas modernas conscientes e querendo o progresso e a liberdade, as faixas intermediárias - cidades do interior sensatas e moderadas e favelas entregues à demagogia neutralizando a consciência democrática, enquanto o meio rural vive segundo padrões anteriores à Revolução Francesa.

O problema, colocado em termos objetivos, é o seguinte: Como promover o desenvolvimento integrado do país, considerando as diversidades regionais, as deficiências na rede escolar e assistencial, o crescimento rápido da população, a urgência de obras de grande vulto em matéria de estradas e outros serviços públicos.

Esse programa exige continuidade, estabilidade e concentração de esforços. Ora, nada disso se pode alcançar com um sistema político que provoca a mudança do governo em prazos fatais, que, incluindo as decisões acerca da escolha de governantes ao jogo das eleições, conduz fatalmente à entrega de cargos técnicos a elementos partidários, facciosos e incompetentes. Não é essencial à democracia a escolha de governantes pelos eleitores o essencial é o controle dos governantes pelos governados, dos "detentores" pelos "destinatários" do poder, como diria Loewenstein. Se a democracia, se a liberdade estivesse acorrentada a uma única fórmula, vamos dizer à do presidencialismo americano, seríamos forçados a considerá-la um obstáculo ao progresso, e concluir, com os

socialistas e os fascistas, que a democracia não passa de anteparo aos interesses dos grupos dominantes e entrave ao desenvolvimento. A sobrevivência do Estado de Direito em face das exigências da hora presente e do projeto básico nacional requer, a par com a sobrevivência das instituições básicas do sistema constitucional, a chefia de Estado suprapolítico, um executivo sem prazo fixo e um órgão multipartidário e permanente, para planejamento, controle e coordenação da ação governamental a quem cabem a decisão e a iniciativa.

### **3. Em face da esfinge**

A história é solicitada por duas forças que atuam constantemente e exercem sua influência de modo conjunto: as forças de renovação e as forças de conservação. Uma sociedade qualquer precisa de subsistir, os seus componentes estão na dependência de um número incalculável de relações estáveis, que estão justificando Rousseau a sociedade é um tecido de contratos, tácitos ou explícitos, que possibilitam a existência. Não que houvesse um tempo anterior, sem contratos, um “estado de natureza” prévio. Não: o estado natural do homem é o estado social, e o neném, um minuto depois de nascido, estabelece vários contatos e se submete a vários contratos (com a parteira, com a mãe, com a ama etc.) sem os quais não nasceria nem viveria. O mais radical anarquista entraria em pânico se de repente faltasse energia elétrica, água, o carteiro não entregasse cartas, os restaurantes não funcionassem etc. Do mendigo ao milionário, do malandro de morro ao papa, todos os homens dependem dos contratos que fazem com a sociedade, e ninguém viveria sem eles. Quanto mais desenvolvida uma sociedade, quer do ponto de vista social quer do ponto de vista técnico, mais complexa é essa rede de pactos sociais, mais entrelaçadas as suas malhas, mais

dependente o homem das relações sociais. Uma ruptura no conjunto social, uma verdadeira revolução que paralisasse tudo, criaria tantas situações negativas que, no fundo, seria uma catástrofe total. Tanto assim que os revolucionários a primeira coisa que fazem é... restabelecer a ordem e reduzir ao mínimo o que poderia ser ruptura com o passado.

Há mais, porém. Há as ideias. Nós todos, do mais ferrenho conservador ao mais radical revolucionário, passamos nossa vida adaptando nossos modos de pensar e de agir ao conjunto das ideias, e costumes da sociedade. É o que se chama educação: incorporar em nosso psiquismo o que há na sociedade. Podemos ter ideias contrárias ao estabelecido, mas, na maioria das vezes, reagimos de acordo com a ordem estabelecida. Como se isso fosse suficiente, o passar da história vai depositando em nossa alma modos de pensar e de sentir, por vezes inconscientes, principalmente através da linguagem, e no fim os revolucionários enfrentam uma realidade de fato: a França já existia com mil anos de idade no 14 de julho e, como previra Descartes, falharam os intentos de refazer o velho reino inteiramente. Descartes comparava as reformas políticas às tarefas urbanísticas. Da mesma forma que, em Brasília, poderia ser edificada qualquer cidade, e, no Rio, há que respeitar a topografia e o que deixou o homem no passado, assim era possível fazer nos Estados Unidos uma República dentro dos ideais liberais (e daí o prestígio e a tentação que os EUA produziam no homem médio do século passado) pois, na América do Norte, não havia uma realidade política prévia. Já no Brasil, ou na França, tal regime não poderia ser tentado, pois havia um passado monárquico.

As forças de conservação são como as da gravidade, que podem ser, muitas vezes, um empecilho - não podemos voar

- mas sem elas não poderíamos conservar nossa estabilidade...

O homem, porém, não se conforma com a imobilidade. É um ser inquieto, querendo sempre algo de novo, tendendo ao infinito. Santo Agostinho ensina que somente em Deus, que é a plenitude do Ser, nossa alma terá descanso. Quem não deseja claramente essa solução faz outros deuses e se atira ao poder, à riqueza, ou a qualquer outro valor, falso ou legítimo, mas colorido pela íris da divindade, tornado eterno, perfeito e completo. Principalmente infinito. De qualquer modo, enquanto vive o homem, ele procura transcender-se e realizar algo que ultrapasse os limites em que está. Uma fórmula sintetiza a biografia de qualquer homem: ser é transcender-se. Certamente há pessoas - e são as mais felizes - que não aspiram senão a viver aconchegadas em seu ninho e não procuram saltar barreiras nem desejar senão aquilo que está ao alcance das mãos. Não há, obviamente, amante mais feliz do que o homem apaixonado pela própria esposa. Tais pessoas revelam profunda sabedoria, a de atribuir o valor divino ao Sumo Ser, e negar valor de eternidade aos objetivos humanos. Quer dizer: para essas pessoas só Deus é Deus, e a Ele chegaremos depois de mortos no mundo, tudo é relativo, a rainha mora num palácio, mas nasceu rainha e aquilo é o seu lugar, ela não é especialmente feliz por isto, a dona de casa de classe média cuida de seu lar, que é sua obrigação. No mundo, a felicidade consiste em gozar do que recebemos, sem desejar algo mais. Um palácio ou uma choupana, tudo é relativo... Desejar Deus para depois da morte e no mundo aspirar ao que é possível, eis uma fórmula de vida tranquila e que nos dá a receita de felicidade. Mas nem todos conseguem esse resultado e muitos procuram alterar o que está aí, para o bem ou para o mal.

Participei, pessoalmente, de uma experiência de renovação digna de estudos: a unificação da Previdência Social. Comandei a fusão de vários serviços de benefícios, com numerosos funcionários (ao final, reunimos 500 pessoas) realizando tarefas complexas e delicadas, por meio de um sem-número de formulários, rotinas e sistemas nada semelhantes. Era de ver-se a dor de muita gente, de ter de abandonar seus antigos locais de trabalho, seus fichários, suas siglas, seus sistemas, suas rotinas! Houve, em certos setores, verdadeiros traumas psicológicos, que consegui evitar na minha área, graças a uma série de medidas cautelosas, para possibilitar a adaptação progressiva dos funcionários ao novo meio. Igual reação ocorreu entre os usuários, que receberam mal as mudanças, mesmo quando importavam em melhoria indiscutível.

Mas a renovação é um mal? Devemos combater as revoluções? Não. O homem deseja o progresso, sempre o desejou. Convém, todavia, que seja um progresso que não altere por demais nossos hábitos. Hoje, por exemplo, estamos acostumados com o progresso técnico. Sabemos, sempre, que todos os anos vem um aperfeiçoamento nas máquinas que temos. Mas no fundo é uma rotina: usamos umas máquinas cômodas e sabemos que, nas fábricas, estão inventando aperfeiçoamentos. Isso ocorre no campo das coisas úteis e práticas, que terminam criando adaptações aos nossos hábitos. Antes da TV já havia rádio e cinema: a rigor, associando as duas coisas, o novo invento não veio transtornar nossos hábitos, mas facilitar certas acomodações. Seria, por outro lado, motivo de aborrecimento uma lei proibindo as refeições a domicílio, oficializando e universalizando o restaurante, mesmo que isso significasse comida melhor e por preço menor.

## **O papel do intelectual**

A classe intelectual, um ramo de classe média, que tem enchido as universidades do mundo ocidental desde a Idade Média, é a classe revolucionária por excelência - desde a formação da igreja católica como estrutura hierárquica internacional às revoluções socialistas de nosso tempo, passando pela criação do Estado monárquico e pelas revoluções liberais - a clerezia, essa classe de "letrados" que constituía, segundo Fernão Lopes, seu porta-voz, uma ordem à parte, com representação em cortes e nos conselhos dos reis, como a nobreza, o clero e os cidadãos, a classe intelectual é a que forja as revoluções.

O que define o intelectual é sua capacidade de produzir símbolos. Outros fabricam coisas: o intelectual, os símbolos, por meio dos quais os homens expressam suas ideias e seus valores. É uma classe sobremodo importante, pois é a que fornece ao homem, essencialmente um animal racional, o alimento para sua mente. Há símbolos que são dotados de grande capacidade de polarizar energia e de induzir os homens à ação. Há fórmulas que, uma vez lançadas, fazem carreira, os homens morrem por elas e se alguém resolve aprofundá-las são vazias de todo. Mas o bem está feito. Ou o mal. Um tipo de intelectual, muito importante nos países latinos, na Alemanha e na Inglaterra, mas muito raro nos Estados Unidos, é o "escritor", que não é propriamente o ficcionista. Esse, muitas vezes, é definido como romancista. E há o poeta. O "escritor" é quem sabe captar e transmitir símbolos, ao contrário do professor americano, que é um pesquisador que põe em livro o resultado de suas investigações, no campo da sociologia ou da física. Nos EUA somente Lippmann e Merton são escritores do tipo latino ou britânico: o homem que capta os símbolos e os lança em circulação, apreensão que por vezes se faz por intuição direta.

Vivendo no meio dos símbolos, o escritor, o intelectual, se coloca, nas mais das vezes, no mundo celeste das ideias

imortais. Platão, poeta e filósofo, mostra-nos o trabalho intelectual como captação de essências imutáveis e eternas, vivendo num lugar celeste. É a melhor descrição do trabalho intelectual - no caso, contemplação, "*teoreia*", não trabalho, esforço de investigação e pesquisa. Mas nessas condições o intelectual vive no absoluto, não no contingente. Vive entre ideias imortais e imutáveis, que, na prática, se refletem de modo confuso na parede do fundo da caverna em que estão os homens. Evidentemente nunca haverá a Monarquia em si, nem a República em si. E os filósofos discutem mais pensando na Monarquia pura, do que nas impuras formas que conhecemos realmente. Daí o modo desligado em que vive o intelectual, pouco apegado às coisas terrenas, mas daí sua capacidade de ver além do que está em torno, e desenhar plantas das cidades futuras. Pode ser uma utopia clara, mas pode ser também uma cidade possível, ainda não pensada. O resultado é que, muitas vezes, o intelectual, aparentemente sonhador e pouco realista, termina sendo mais objetivo do que o homem comum apegado às realidades concretas, pois ele acaba vendo, além do horizonte, a América que de fato existe. É possível mudar a realidade social que temos, e tal mudança pode ser, a essa altura da vida, uma imperiosa necessidade, pois o sistema vigente foi totalmente inutilizado pelo tempo...

Se o intelectual vê os arquétipos eternos e, portanto, além do que temos conosco, ele será, sempre, um propulsor de inovações. Por vezes surgem paradoxos: no Brasil, a tradição tem sido procurar no último figurino político ou ideológico que venha da Europa ou da América do Norte a moda mais recente. É o tipo de inovação que não causa problemas, pois é inovar no quadro costumeiro, como achamos bom e não nos sentimos alarmados ao saber que teremos TV em cores ou apanhando lugares distantes. Mas, se um espírito realmente inovador quebrar a rotina, e

descobrir no passado brasileiro a solução, esse inovador radical, pois inova no processo de inovação, inova de fora da regra geral, esse verdadeiro revolucionário provocará o pânico, mesmo que, no fundo, seja um conservador.

Daí serem raros os intelectuais conservadores. Curiosamente um, dos poucos, é considerado revolucionário. Refiro-me a Augusto Comte, que nunca foi entendido. Ele aceitou a destruição da ordem antiga como um fato; e propõe construir outra com os materiais em uso. Não admitia qualquer renovação, mas a construção. No Brasil, usado como argumento contra a ordem existente, sua filosofia foi transformada em metafísica, no sentido pejorativo que adotava...

### **A reverência, como símbolo**

Uma boa ordem social exige a reverência, o respeito aos detentores da autoridade. Eis, talvez, a mais difícil das exigências da vida social. O homem, em geral, tem a consciência da igualdade essencial entre todos os seres humanos e lhe repugna profundamente ter de fazer reverência a outro homem, demonstrar-lhe respeito. Como, na prática, as forças reverenciais são obtidas pelo temor, na base do aviltamento, do envilecimento, e adotadas por indivíduos que se curvam por real abjeção, muitas pessoas confundem o respeito com o aulicismo. Mas, na verdade, uma sociedade não consegue sobreviver sem a reverência. Um governo somente é obedecido se todos acatam livre e espontaneamente a autoridade e a respeitam. Dizem que um rei da Dinamarca, comentando com Pedro, o Grande, da Rússia, os respectivos poderes, disse que era um rei mais poderoso, podia dormir tranquilo sob a proteção de qualquer de seus súditos, sem correr risco de morte e o czar carecia, sempre, de guardas...

Por isso, somente uma formação moral e elevada e uma educação muito bem cuidada podem criar o espírito de

reverência sincera, sem perda da dignidade e até com aumento dela. Partindo da igualdade natural dos homens, devemos reconhecer que quem possui autoridade legítima realiza valores de um tipo elevado, é um portador de valores. É menos ao indivíduo do que aos valores que representa que prestamos a reverência. Ele pode ser, pessoalmente, indigno de sua posição; mas, se está legitimamente nela, o respeito é devido, como reconhecimento da ordem de valores que rege toda a vida social.

Por vezes, devemos contornar a situação e saber estabelecer meios de fazer com que possamos conciliar o respeito devido à autoridade com a necessidade de diminuir efeitos negativos de certas situações: respeitar ao rei, mas entregar o poder de fato a um primeiro ministro que possamos controlar. Eis um belo exemplo: toda reverência é devida à majestade real, símbolo da autoridade; quem decide, contudo, é um ministro responsável, que podemos retirar nas próximas eleições.

## **4. Cristo e César**

Nosso tempo assistiu gradualmente a uma redescoberta do valor da liberdade, por efeito das duas experiências das ditaduras, tanto comunistas como fascistas. Igualmente, os filósofos verificaram que a democracia podia encontrar uma base sólida na doutrina de Santo Tomás e de seus discípulos da Escolástica do Barroco na Espanha - Suárez, Mariana, Vitória etc. Enquanto isto, a especulação teológica, de Scheben até os modernos (Journet, Mersch, Danielou, Penido, Adam, Lubac e, naturalmente, Pio XII), redescobria a doutrina paulista e joanina do corpo místico de Cristo.

Estas meditações filosóficas e teológicas, incidindo sobre a já antiga tradição do catolicismo social, viria produzir, através do movimento do padre Joseph Lebret, a doutrina do solidarismo.

A doutrina solidarista funda-se na consciência de um fato que, embora a condição de toda a existência humana, é geralmente desconhecido e menosprezado - o fato da solidariedade. Todos os homens vivemos em comum, todos dependemos uns dos outros; não há o homem independente, o homem que não precisa dos demais: todos somos, dentro de certos limites, escravos uns dos outros. O que pretende o solidarismo é, simplesmente, fazer com que o homem se torne consciente desta solidariedade universal e procure pautar sua conduta em conformidade com essa maneira de ser.

De fato, é evidente a solidariedade econômica. Parece, mesmo, ocioso recordá-la: nenhum homem viveria se não fosse o conjunto de trocas e intercâmbios que se verifica entre todos os grupos, por efeito da divisão do trabalho. O mais modesto dos produtos é resultado do trabalho de infinitas pessoas e vai servir a um número considerável de outras. Imaginemos uma tiragem de jornal - quantos leitores não serão atingidos? E quantas pessoas não colaboraram na feitura do jornal, incluindo neste número unicamente os que entraram diretamente na confecção da matéria-prima e das notícias, da impressão e da publicidade, excluindo, por exemplo, quem colaborou para o sustento dos que trabalharam, ou para garantir aos anunciantes os lucros que lhes permitiram custear a publicidade...

Se há uma universal solidariedade no campo da economia (que, com a solidariedade no plano religioso, foi objeto de um ensaio nosso - *A extraordinária aventura do homem comum*) há a solidariedade política, entrevista de várias

maneiras, por grandes mestres antigos. A doutrina da *res publica*, de Cícero, por exemplo, a do *consensus* de Suárez, a do “contrato social”, de Rousseau, no que tem de válida etc., refletem uma realidade a que não damos muita atenção - a vida política é conduzida pela solidariedade. Se os cidadãos não obedecem - eis o verdadeiro contrato social - nenhum governo subsiste. A força do governo depende, unicamente, da obediência do povo - os governados, cumprindo as ordens dos governantes, dão ao poder força e substância. Daí, toda sorte de mecanismos que, desde a antiguidade mais remota, até hoje, os diferentes regimes e sistemas de governo inventam para conseguir dos cidadãos a necessária obediência. A ideologia nacionalista, como a virtude do patriotismo, procura inculcar nos homens a consciência da solidariedade, que os membros do corpo político lhe devem, no reconhecimento mais solene de que somos todos solidários politicamente. Assim, o culto dos antepassados, dos heróis de antigamente, o dever militar, o dever de votar, o imposto, a genérica obediência às leis, tudo, afinal, se resume numa palavra: cumpre-nos colaborar no sustento da realidade total de que fazemos parte.

Por fim, a solidariedade sobrenatural, que a igreja católica nos apresenta sob cores tão vivas e realidades tão profundas na doutrina da comunhão dos santos e da participação de todos no corpo místico de Cristo: todos os homens pertencem, por vocação, a uma realidade mais profunda - um grande corpo místico cuja cabeça é o Cristo ressuscitado e glorioso... Todos os nossos méritos estão, por assim dizer, incorporados a esta realidade suprema, todos os nossos atos de valor positivo dependem da Graça que nos é comunicada por intermédio desta participação no Cristo e, por sua vez, os efeitos positivos de nossos gestos valiosos vão beneficiar a todos os homens. Somos salvos por efeito de remotos e ignorados atos de virtude, podemos

receber ajuda de outras pessoas, muitas vezes de pessoas desconhecidas e, por outro lado, ajudamos muitas pessoas desconhecidas a se salvarem.

Esta a doutrina da igreja católica, que, assim, eleva a noção de solidariedade a planos verdadeiramente infinitos.

Ora, como doutrina de pensamento e de ação, o solidarismo parte do reconhecimento desta universal solidariedade (econômica, política e religiosa) e procura conduzir os homens em função de semelhantes motivos. Se dependo em tudo dos outros homens, não é justo que continue agindo como se fosse só e único - devo trabalhar consciente da universal participação de todos em minha vida e, assim, ser um homem reconhecido aos demais pelos bens prestados. Devemos ser gratos ao rei que nos dá a paz na ordem, na liberdade e na justiça, e o rei deve ser grato aos súditos que lhe dão poder e majestade, na diária e constante obediência às leis.

E, por outro lado, nossa ação individual - seja um trabalho modesto, seja a mais elevada das tarefas - adquire uma eficácia nova e um colorido novo, se considerarmos que todos os homens colaboram conosco e todos podem ser beneficiados por nosso trabalho, se realizado com inteligência, capacidade e amor.

Se muitos já adotam o termo, cuja riqueza de possibilidades e de conteúdo pretendo, ainda, assinalar, outros acham que o ideal nele entrevisto estaria resolvido com o outro conceito - o de nacionalismo. Para que "solidarismo", se já há "nacionalismo"?

Nacionalismo, conceito que veio do vocabulário da reação (suas origens estão em Renan, Barrés e Maurras) presta-se a não poucos equívocos, além de ser mais restrito do que o solidarismo. Sempre achei, aliás, uma enorme imprudência a de tantas pessoas de "esquerda" no Brasil usando de uma

argumentação e de expressões que outrora estavam na boca de elementos de extrema direita - não me agrada, confesso, ver estudantes que se dizem socialistas repetindo *slogans* que ouvi de estudantes integralistas, antes de 1937. Ser velho e ter boa memória é coisa muito incômoda...

Entre as confusões de nacionalismo, temos duas correntes. Primeiramente, é identificado como "patriotismo". "Nacionalismo" é uma ideologia, uma doutrina, segundo a qual a nação é o valor supremo a que devem subordinar-se todos os demais; "patriotismo" é uma virtude próxima do amor filial. Um indivíduo, por uma questão de nacionalismo, pode trair a pátria, como aconteceu em França, durante a guerra. O teórico do nacionalismo integral, Charles Maurras, foi acusado de colaboração com a Alemanha. O fato é significativo, mesmo admitindo a injustiça da condenação. Mas, houve casos de colaboração real. Certas atitudes que, hoje, são defendidas por motivos nacionalistas uma política internacional ativa e a defesa intransigente dos interesses nacionais no que se refere a muitos e muitos contratos, são, realmente, atitudes legítimas, mas inspiradas em motivos puramente patrióticos - é dever de todo governo defender os interesses nacionais, o solo, as riquezas, o bem-estar dos cidadãos - seja ele liberal, católico, monarquista, republicano, ou o que for.

E há xenofobia, e ódio irracional ao estrangeiro, a um determinado país, por exemplo. Aí não entra razão nem patriotismo - tudo o que é da origem maldita, é amaldiçoado. Trata-se de um sentimento perigoso, por seu caráter violento e ilógico. Pode, muitas vezes, prejudicar o país, em lugar de beneficiá-lo. Pessoalmente acho que a xenofobia antiamericana, que hoje vemos, nasceu da atitude contrária, por natural reação: a geração que fez a República queria que passássemos a ser uma espécie de

cópia dos Estados Unidos. Nas menores, como nas maiores coisas - em lugar de substituir "Império do Brasil", por "República do Brasil" (já que haviam mudado a forma de governo), preferiram "Estados Unidos do Brasil"... Os "nossos Estados Unidos", como dizia enfaticamente Rui Barbosa. Eduardo Prado escreveu sua *Ilusão americana* para combater esta paixão americanista (tão violenta que um dos precursores, Tavares Bastos, foi acusado de estar a soldo da embaixada ianque). Agora, veio a reação contrária.

Mas, por que acho "solidarismo" mais amplo?

Em primeiro lugar, pelo fato de reconhecer que há realidades acima da nação - a solidariedade de todos os homens no plano universal - o nacionalismo generalizado conduzirá, fatalmente, à guerra. Para um cristão, pela doutrina da comunhão dos santos, todos os homens são solidários entre si e estão chamados a pertencer a um grande organismo sobrenatural, o corpo místico de Cristo. Aliás, quando Pio XI, numa época de nacionalismo exacerbado, instituiu a festa de Cristo-Rei, o grande papa sabia o que fazia...

E no plano infranacional? Se, como dizia um príncipe de Orleans, citado por Charles Maurras, como epígrafe de seu jornal, "tudo que é nacional, é nosso", nem tudo é nacional. Há valores que escapam à comunidade política - já o dizia claramente santo Tomás de Aquino, ao lembrar que o homem não pertence de maneira total à comunidade política. Há as coisas que não são de César - e a morte de Cristo é uma prova de que em certos casos há o dever de colocar-se fora da nação. Um cristão sabe que, em face de certas realidades, cumpre despojar-se da nacionalidade, como de roupas velhas. Aliás, muitos pagãos souberam disto: não nos esqueçamos de Sócrates...

Não precisamos ir tão alto. Fiquemos no plano do econômico e do social. O ideal nacionalista, para não dizer o mais prosaico patriotismo, exige que cuidemos de nosso desenvolvimento econômico. Se os economistas chegarem à conclusão de que somente alcançaremos o ideal pela extinção das conquistas operárias, pela redução dos salários, pelo aumento das horas e dos dias de trabalho etc. - o que faremos? Que se atrase o desenvolvimento, mas que não se sacrifique o homem. Um nacionalismo em benefício de poucos será, obviamente, negativo; uma alta renda *per capita*, mas ficando em poucas *capitae* - não interessa.

E isto diz tudo.

Por fim, em oposição à democracia individualista do velho liberalismo, apresentamos a democracia solidarista, que, também, se opõe às formas totalitárias de nosso tempo, que queriam sacrificar o ideal de liberdade ao de solidariedade.

O solidarismo democrático reconhece, como vimos, os direitos absolutos da pessoa - mas reconhece, também, que os homens são solidários no campo da política; uma posição que funda a democracia no *consensus* da comunidade e considera o bem comum do povo, não a garantia dos bens individuais, o fim da política. Reconhece uma solidariedade de todos os atuais membros do corpo político, mas reconhece, também, sua solidariedade para com os vindouros, em cujo bem-estar devem pensar, e afirmam sua gratidão para com o passado, para os que, vindo antes de nós, construíram a pátria. A nação prolonga-se no tempo, e transcende aos atuais componentes - se todos os cidadãos são solidários entre si e constituem uma realidade em que todos participam e da qual todos são devedores e todos igualmente credores, esta realidade engloba os mortos e os que vão nascer. É o velho conceito de nação como comunidade, a respeito do qual Renan nos deu uma visão clássica, em página imortal:

Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses que, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'une riche legs de souvenirs, l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçus indivis. L'homme ne s'improvise pas. La nation, comme l'individu est l'aboutissant d'un long passé d'efforts, de sacrifices, de deuements.

Le culte des ancêtres est de tous le plus légitime: les ancêtres nous ont fait ce que nous sommes. Un passé héroïque, des grands hommes, de la gloire (j'entends de la véritable), voilà le capital social lequel en assied une idée nationale. Avoir des gloires communes dans le passé, une volonté commune dans le présent, avoir fait des grandes choses ensembles, vouloir en faire encore, voilà les conditions essentielles pour être un peuple. On aime en proportion de sacrifices, qu'on a consentis, des maux qu'on a soufferts. On aime la maison qu'on a bâtie et qu'on transmet. Le chant spartiate: "Nous sommes ce que vous fûtes, nous serons ce que vous êtes" est dans sa simplicité l'hymne abrégé de toute patrie.<sup>146</sup>

Esta ideia da perenidade da nacionalidade vem muito bem fixada na permanência de certas instituições que revelam que hoje e sempre a nação perdura como unidade que transcende a todos os cidadãos. A continuidade dinástica, por exemplo, assinalando que o núcleo da vida política é uma família que descende do fundador da nacionalidade e que se prolonga como cabeça do corpo político, eis o belo exemplo, rico de sugestões felizes.

Como estabelecer uma posição sintética, que inserisse os ideais democráticos na doutrina solidarista?

Conviria, primeiramente, definir democracia.

É democrático o Estado em que todos os poderes estão sujeitos à lei, e que tem como fundamento e condições de exercício o consentimento dos cidadãos, como finalidade o bem comum do povo e como limite os direitos fundamentais do homem.

Em seguida, ligar a democracia ao princípio fundamental, da origem divina da autoridade dentro da teoria católica da translação. Ora, de tudo isto se deduz nova colocação do problema da liberdade. Dentro dos quadros do pensamento

cristão - ser livre possui dimensões novas. Não é apenas não sofrer limitações externas - estas se justificam por vezes. A liberdade funda-se no reconhecimento de que o homem, antes de ser cidadão de uma comunidade política, é membro do corpo místico de Cristo e possui, portanto, valores que estão muito acima do Estado. Há no homem um valor sagrado - o Estado não atinge os níveis mais altos da escala axiológica - é uma instituição destinada a ministrar a Justiça, apenas.

Isto conduz a uma conceituação nova de liberdade, mais profunda e radical do que a de Rousseau. O homem funda-se em Deus - sua alma é imortal, criada diretamente por Deus e infundida no ser no momento da concepção - é uma pessoa, o batismo lhe confere atributos de cidadão do reino de Deus - pertence à cidade gloriosa dos filhos de Deus. Há, nele, portanto, elementos que não decorrem nem mesmo da simples natureza humana. O Estado não possui direitos senão sobre uma parte da atividade humana - há coisas que não são de César... Devemos pagar o tributo a César - devolver a César o que é de César - mas muita coisa pertence a Deus e sobre a esfera do espírito César tem pouca ou nula autoridade.

Os positivistas sempre fizeram justiça à importância do princípio cristão da autonomia do espiritual em face do poder temporal - queriam, inclusive, que toda a cultura ficasse fora do Estado - uma simples universidade mantida pelo governo já seria atentado à liberdade. De fato, um Estado doutrinariamente orientado torna-se um perigo. A Inquisição, outrora, como hoje certas soluções de cultura dirigida na União Soviética ou nos países fascistas, estão aí para documentar que a verdade científica somente perde sempre que há um conúbio, vale dizer, um contubérnio, entre a cultura e o Estado. Certamente que devem existir universidades do Estado - mas não compete (e isto deve ser proclamado enfaticamente) aos órgãos do poder temporal

dizer que doutrinas devam ser ensinadas - e impõe-se haver uma área de pesquisa e ensino livres desde universidades mantidas por entidades particulares até a publicação de livros e a organização de pesquisas sem interferência do governo.

Há coisas que não são de César - em cada alma humana está marcada com o sangue do Cordeiro uma imagem gloriosa e eterna, que faz de cada homem um ser soberanamente mais livre do que o cidadão das velhas Repúblicas liberais - é uma pessoa com um valor que o coloca acima dos mais altos poderes da comunidade política.

Um dos pontos de honra do século XX em matéria de renovação religiosa consiste, como demonstra o Concílio Vaticano II, na redescoberta do laicado como parte da igreja. Como demonstraram trabalhos clássicos, sendo bastante citar-se a obra monumental de Congar, um pouco na Idade Média e consideravelmente nos últimos séculos, o leigo era, por assim dizer, excluído da igreja. No século XIX, a prenunciar a mudança, a situação adquirira, por assim dizer, tonalidades agressivas. A igreja era o clero: até hoje esta é a maneira popular de pensar.

Nesta tomada de consciência do leigo como parte do povo santo, com altas e importantes atribuições no corpo místico, atribuições que lhe compete como cristão batizado no exercício de um ofício não eclesiástico, podemos dizer, na linguagem de Congar, no exercício de funções eclesiais de caráter não eclesiástico, importa analisar o tema do ponto de vista histórico, para compreender melhor suas dimensões atuais e futuras.

Nunca tivemos uma civilização verdadeiramente cristã, uma civilização que refletisse nas suas estruturas temporais a harmonia colorida e luminosa da Jerusalém do alto, como descrita no Apocalipse. Nenhum reino tem

refletido o reino de Deus, muito embora todos os reinos devessem ser províncias suas, bairros do reino de Deus, como diz Gilson. Os primeiros cristãos tiveram de enfrentar a organização pagã de Roma, em que haviam nascido e cujos princípios lhes pareciam a normalidade mesma da vida temporal. Na Idade Média houve o esforço prodigioso de civilização dos bárbaros, com resultados magníficos, mas que não ocultam falhas terríveis. A Idade Média, convém lembrar, não é tema de polêmica, nem de apologética, muito menos - é um tema de história. E esta mostra, de repente, passagens luminosas, momentos rápidos de luz, a revelar como poderia ser uma civilização verdadeiramente cristã. Há uma historiografia romântica que procura supervalorizar a Idade Média - geralmente é postíca. Mas reflete aspectos reais: as comunas, em certa época, haviam conseguido realizar o ideal de uma sociedade em que a vida econômica se achava sujeita à ética e ao bem comum, em que o trabalho era honrado e protegido. Havia, ao lado da nobreza de sangue que morava nos campos, uma nobreza do trabalho, que morava nas cidades e com seus brasões, as insígnias das corporações e das tendas, que tanto enfeitavam as velhas cidades. Aliás, não havia, na Idade Média, brasões de indivíduos: de famílias, na nobreza, de corporações, de oficinas, de cidades, de reinos - todos brasões de comunidades.

Por certo que, em alguns casos, como no de São Luís, a própria figura do poder conseguiu, na prática, refletir o reino de Deus, da teoria, tão bem estudada por Garcia Pelayo, em livro formoso.<sup>147</sup> Teoria, obviamente, não refletida, constantemente, na prática... Mas ficaria a ideia: o Estado como uma autoridade humana, destinada a praticar a justiça em todas as formas, não uma aparelhagem para friamente tiranizar os homens. Para reduzir os cidadãos a fichas.

A queda do mundo medieval coincidiu com os descobrimentos marítimos, com os primeiros tipos de capitalismo, com o aparecimento das primeiras formas de Estado, graças, principalmente, aos senhores reis de Portugal e de Espanha, que, enfrentando uma tarefa nova, a de controlar imensos impérios coloniais, inventaram - é o termo - o Estado. Não seria por acaso que pensadores que viram de perto a criação do Estado lhe fizessem a teoria e, mesmo, descobrissem razões para limitar-lhes a ação. O mundo onde parentes e rivais - D. João II, os reis católicos, D. Manuel, Carlos V, D. Filipe II (que reuniu todas estas heranças em sua cabeça) - fundaram o Estado viu a obra de dominicanos e jesuítas a discutir a liceidade do poder - Suárez e Vitória, Soto e Mariana - uma teoria que seguiu de perto a ação dos reis. Vieira ainda tentaria uma solução para o problema: o ouro do rei, misturado com o ouro dos judeus, organizando companhias que hoje diríamos de economia mista, para o "estanco" (isto é, o monopólio estatal) de certas atividades, impedindo a evasão dos lucros da epopeia marítima e, também, conseguindo capitalismo sem a prática da usura pelos cristãos... Um capitalismo sem classe capitalista - tudo em vão; logo, o ouro do Brasil iria adubar definitivamente, com as bênçãos de Adam Smith e as novas máquinas de tear e de vapor, o verdadeiro capitalismo, a sombria civilização da Era Vitoriana. O cristianismo tornara-se uma sobra, um nome, um conjunto de práticas vazias, talvez um pretexto, para não dizer mero subterfúgio.

A igreja, vivamente, protestou, na aurora do capitalismo, contra a mentalidade capitalista, como demonstrou tão bem Groethuysen,<sup>148</sup> que selecionou textos abundantes para provar a nítida posição da reação católica contra a mentalidade capitalista. E era notória a hostilidade do pensamento católico ao mundo liberal - o legitimismo, a aliança entre o "trono e o altar" possui um lado positivo

que não pode ser obscurecido - a condenação ao mundo capitalista, ao individualismo liberal, em seus aspectos políticos. Se houve equívoco na maneira pela qual o tema foi colocado, não podemos deixar de reconhecer que o ponto de partida foi certo - condenava-se o mundo liberal, embora a conceituação dos aspectos concretos desse mundo nem sempre fosse devidamente colocada. E há, naturalmente, a hostilidade consciente ao movimento dos católicos sociais, bem mais prematuro do que geralmente se supõe, como demonstrou claramente Duroselle em obra de grande erudição e competência.<sup>149</sup>

Hoje, num mundo que procura dolorosamente novas formas, redescobrimos o valor do laicado e as novas dimensões da cristandade. E podemos apresentar, posto que sumariamente, os delineamentos de uma teoria dos ofícios no mundo que nasce.

Estamos entrando numa civilização do trabalho, num mundo em que todos trabalham, em que não há *leisure classes*. Uma civilização fundada no esforço conjugado de todos, em que a obra bem-feita tomará o lugar de lucro como objetivo da atividade econômica, um mundo em que a remuneração do capital passe a ser considerada o aluguel fixo do capital, não mais o lucro variável, apenas o preço do risco da empresa e não a base da vida econômica: grande é a tarefa que cabe às classes não comprometidas.

No mundo do trabalho, aqueles que sempre viveram do trabalho, que carregaram mais diretamente a cruz da pobreza, terão um lugar importante - e importa considerar duas coisas - se Marx um pouco messianicamente falava no esforço redentor da classe trabalhadora, livre do pecado original do capitalismo, ideia correta, as experiências de Estados inspirados no marxismo mostram, ao contrário, o governo de técnicos frios e objetivos, a permanência da sujeição ao trabalho - o soviétismo é muito mais o

capitalismo de Estado do que socialismo. Outra observação fundamental: no Brasil, as classes operárias são cristãs. Se na França ou na Itália há partidos comunistas fortes com bases operárias, a culpa, no primeiro caso, cabe aos velhos republicanos que, por ódio aos padres e medo aos príncipes, inculcaram por via das escolas o ateísmo nas massas francesas - e elas não se limitaram em aceitar a República - foram mais além; na Itália, temos o resto das lutas antirreligiosas do *Risorgimento*, quando muita gente lutava contra o papa, como soberano temporal. No Brasil, a coisa é muito diferente. Os intelectuais podem tornar-se marxistas, pelo fato de haver na filosofia marxista solução para vários problemas metafísicos, como, principalmente, o mistério da história ou da situação concreta do homem. É a velha vontade de saber, que Aristóteles coloca na primeira linha da *Metafísica*, que leva tanta gente a estudar, por exemplo, a teoria da alienação, talvez a mais importante, perene e original contribuição de Karl Marx para o pensamento filosófico. Um operário sabe que no regime de capitalismo de Estado, que existe na União Soviética, sua situação não é muito melhor - pode ser até pior - do que num país de capitalismo privado. Este, por suas contradições, termina sofrendo uma evolução necessária e termina (ou pode terminar) numa forma qualquer de *security state*. É evidente que uma solução do tipo "securitista" - como nos reinos do norte da Europa - é a melhor para todos. Qualquer pessoa que conheça a classe operária brasileira sabe que, em geral, ideologias de tipo materialista representam uma forma de mentalidade completamente hostil aos modos de pensar de nossos operários. Intelectuais de determinada formação podem adotar certas posições - os operários são, geralmente, católicos, quando não pura e simplesmente espíritas. Há protestantes, também. O operário brasileiro é profundamente religioso, esta a verdade. O indiferentismo religioso é, desde o século XVIII, uma atitude tipicamente

sofisticada de pessoas da alta classe. Há, evidentemente, da parte do trabalhador, um sentimento profundo em face das injustiças que lhe são feitas - mas quem protesta contra uma injustiça se coloca na linha cristã de pensamento, reconhece o fato de haver uma Justiça objetiva que deve ser reconhecida e obedecida.

Há uma tese de Marx, em si mesma verdadeira, mas que pode volver-se contra ele, dando certo colorido místico à sua argumentação: o profeta da dialética lembra-nos que a classe operária, de certo modo, está imune dos pecados do capitalismo e, daí, ter quase uma missão redentora. Trata-se de fato interessante e verdadeiro - as *leisures classes*, em todos os tempos, terminam na dissolução e no vício. Geralmente, os tipos *blasés* e sofisticados costumam ser produto de classes altas meio decadentes e a virtude é muito difundida nas classes que trabalham, classe média e classe operária. Qualquer pessoa que frequente igrejas sabe disto - não são pessoas do *society*, mas funcionários, bancários, comerciários, operários que lá se encontram. Esta preservação de fé nas classes que trabalham é uma das raízes de minha esperança, uma das bases de minha crença numa civilização do trabalho de fundo cristão.

A situação brasileira é bem diversa da Europa, esta a verdade, e, se há desvios no setor operário, estes se referem à influência espírita, não à marxista. Mais exatamente, o contrário...

Daí podermos dizer que há uma alienação nos movimentos esquerdistas, quando procuram ideologias materialistas, em contraste com os sentimentos reais da classe operária, prestando assim reconhecida homenagem às tradições ideológicas da burguesia. Desconhecendo os reais sentimentos da classe operária brasileira, analisando a realidade brasileira de acordo com uma conceituação que a ela não se aplica, os "esquerdistas" brasileiros geralmente

se colocam inteiramente à margem da realidade - são, realmente, alienados.

Ora, a partir destes dados, poderíamos construir um mundo cristão do trabalho, em que as virtudes de modéstia e simplicidade de nossas classes trabalhadoras, seu sentido de respeito e cortesia, se refletissem sobre toda a sociedade e lhes desse o tomo, no qual as classes médias, em geral sofrendo influências deletérias do mundo capitalista, mas, geralmente, conservando algumas de suas virtudes, poderiam manter sua posição de centro de equilíbrio da sociedade.

Há classes que, habitualmente, são vistas segundo ângulos desfavoráveis e sofrem consequências de estereótipos negativos. As classes médias, hoje em dia, sofrem o impacto destas apreciações negativas. Quer da parte de elementos de orientação marxista, quer de capitalista, sob a alegação, por exemplo, de que não participam do processo econômico, quando, na verdade, todas as classes, de qualquer modo, participam no processo da produção, da circulação ou do consumo, há uma tendência a minimizar a participação das classes médias, dos *white-collar*, na vida social. A verdade, todavia, é bem outra: beneficiando-se de vantagens econômicas e culturais quando, em muitos casos, setores importantes das classes trabalhadoras deles não participam, sem certas oportunidades perigosas que as classes altas possuem, as classes médias, conservando, geralmente, certas tradições de gosto, de amor à cultura, de respeitabilidade social, constituem, hoje, o verdadeiro corpo básico da sociedade, muito mais do que se pensa. Esta situação pode ser evidenciada na base de dois exemplos, característicos: o da cultura e o da vida de família. As classes médias possuem oportunidade de estudar - é-nos lícito, na atual estratificação social, falar em "classe média intelectual", uma classe que fornece à sociedade os profissionais intelectuais de qualquer tipo,

distinta da “classe média comercial”, que fornece os elementos para o comércio e a indústria, sendo, até, possível admitir que há famílias, globalmente mais bem-dotadas hereditariamente para as atividades culturais e outras para atividades comerciais -, mas, se as classes médias possuem, como as classes altas, boas oportunidades de estudo, são beneficiadas, por sua vez, por outra vantagem - *precisam* pôr em prática seus conhecimentos. O estudo garante ao elemento da classe média a permanência de *status*, sendo, pois, algo essencial e fundamental enquanto, em setores mais altos da sociedade, a cultura pode ser, apenas, um adorno. Uma jovem “princesa dos dólares” poderá fazer um curso universitário apenas por uma questão de adorno de seu espírito - para ter assunto para conversar nas recepções uma jovem da classe média sabe que isto lhe será fundamental e de grande utilidade na vida. O fato, pois, de poder estudar e de ter o estudo uma utilidade real dá, evidentemente, a maior seriedade aos elementos da classe média, em face dos valores de cultura.

Outro exemplo é o que nos dá a vida religiosa e moral. Certamente há santos em todas as classes - há mendigos e reis canonizados. E não há motivo de espanto: a santidade é uma Graça pessoal e, não, um fenômeno estatístico. Acontece, porém, que as condições gerais da vida de classe média, um pouco por tradição, muito pelo relativo conforto da vida e pela falta de oportunidades, criam um ambiente de relativa moralidade e de vida doméstica equilibrada, facilitando práticas religiosas regulares e vida mais conforme aos padrões estabelecidos. Vamos dizer a coisa claramente: as ocasiões próximas das favelas e nos ambientes de *society* são, igualmente, desfavoráveis a uma vida moral tranquila e natural. A chamada “vida social” somente consegue ser enfrentada galhardamente por pessoas que, colocadas em posição excepcionalmente bem

situada, podem encarar com desprezo e desinteresse todas as situações que normalmente ocorrem nos meios elegantes.

Uma renovação da sociedade em suas bases morais e intelectuais, assim como a solução dos diversos problemas técnicos e econômicos de nosso tempo, somente poderão ser levadas a cabo se as classes médias conservarem suas tradições de boa moralidade, amor ao estudo, bom gosto e moderação, colaborando com a classe operária e com a classe camponesa na luta pela renovação da sociedade. Esta colaboração, convém lembrar, é particularmente importante nos países em fase de desenvolvimento, como o nosso.

A atuação das classes médias torna-se, ademais, de considerável importância se considerarmos o problema da democracia no mundo moderno. Por vários motivos conhecidos, as classes médias possuem uma tradição liberal. Além de bom nível cultural, de facilidade de relações e informações - uma família de funcionários termina conhecendo mais sobre o que *realmente* acontece no governo do que uma família de comerciantes ou de operários - tendo, por exemplo, capacidade para entender artigos de jornais e livros, ao invés de ficar apenas na propaganda radiofônica, tendo hábitos e decisões pessoais e próprias, sem necessidade de agir unicamente em grupo, como parcela de uma classe, como no setor operário, e sem as tentações de mandonismo que costumam atingir os altos setores capitalistas, tentações de mandonismo e, mesmo, de negociatas, as classes médias, por fim, são beneficiadas por administrações eficientes e honestas, já que seus problemas particulares, podendo ser resolvidos por seus próprios esforços, basta que o governo realize os aspectos mais gerais do bem comum, que tudo irá bem. A inflação, para dar um exemplo, se é geralmente maléfica, atinge diretamente a classe média, que sofre um processo de

sucção para baixo - num país de moeda estável as classes médias são, realmente, felizes, e sem problemas. Outra aspiração, para certos países como o nosso: a nomeação por meio de concursos nas repartições significa um *handicap* favorável à classe média, bem-dotada intelectualmente, e muitas vezes sem proteção política. A moralidade administrativa é velha aspiração da classe média brasileira, base da popularidade de D. Pedro II, garantia da sobrevivência do regime do “coronelismo”, conservador em extremo, mas honesto, que permitiu um relativo apoio ao Estado Novo em seu começo, pelo tom moralista “contra a corrupção política” dos primórdios. Para certos setores da sociedade, a moralização é um estorvo - para classes proletarizadas, não faz sentido a questão.

O ideal democrático tradicional - liberdade política, administração eficiente e honesta - corresponde aos mais íntimos anseios da classe média - e isto lhes dá uma posição fundamental em nosso tempo, para evitar que a necessidade de reformas conduza a soluções catastróficas que, sob pretexto de revolução, restabeleçam o despotismo e a tirania - sem, realmente, alterar a ordem social vigente.

Resta considerar o papel dos líderes.

Lugar especial cabe à juventude que, sempre desligada de compromissos, compreende sua missão de construir o futuro em bases novas, humanas, cristãs e generosamente democráticas. A juventude costuma ser conduzida a uma certa afoiteza por força da idade mas o tempo costuma, também, queimar e congelar os entusiasmos e ideais da juventude. O mundo seria mais feliz se os cabelos brancos não se esquecessem do que abrigavam quando eram negros ou louros...

Afinal, os líderes. Toda sociedade os exige, não há organização sem uma aristocracia, sem uma elite. Seria

utópico desejar uma liderança a serviço do bem comum, de homens que lutassem para servir, de homens que não fizessem uma carreira política para o fim de vantagens pessoais, de homens que não se utilizam dos sindicatos para a sua promoção pessoal e, não, da classe? Política do céu, que não se encontra nos reinos da terra, podemos dizer, repetindo Vieira. Mas, se conseguirmos uma organização social justa e equilibrada, em que o problema de “subir” deixe de ser importante, pelo pouco interesse econômico das posições (o que não é utopia, pois há exemplos, como o da Suécia, até com exageros), os postos de comando passarão a ser procurados pelo amor à obra a ser realizada, não pelas vantagens. A democratização do poder político e econômico, em certos países, como nos reinos escandinavos, com “realezas de bicicleta”, primeiros-ministros sem carros oficiais, deputados que trabalham nos intervalos das sessões para viver, chefes de empresa em pé de igualdade com líderes sindicais, revela e mostra que é possível uma solução. Resta-nos descobrir suas dimensões espirituais.

---

[132](#) *O Estado de S.Paulo*, 31 out. 1965.

[133](#) *Missão e graça*, Petrópolis, Vozes, 1965, v. 1, p. 133-134.

[134](#) *Obras completas*, Rio, 1947, v. XVI, tomo I, *Queda do Império*, 1889, p. 119.

[135](#) *O Estado de S.Paulo*, 31 out. 1965.

[136](#) *O Estado de S.Paulo*, 7 nov. 1965.

[137](#) *O Estado de S.Paulo*, 31 out. 1966.

[138](#) *The public philosophy*, Boston, 1955, p. 39-40.

[139](#) Lênin, *Que faire?*, p. 148 .

- [140](#) Calvez, *O pensamento de Karl Marx*, Porto, 1962, v. II, p. 429-430.
- [141](#) *The public philosophy*, Boston, 1955, p. 20.
- [142](#) *Do governo presidencial na República brasileira*, Lisboa, 1896, p. 245-247.
- [143](#) Lippmann, *The public philosophy*, Boston, 1955, p. 159.
- [144](#) *Os direitos do homem e a lei natural*, Rio, 1940, p. 114.
- [145](#) *Pela cristianização da idade nova*, Rio, 1946, v. II, p. 167.
- [146](#) Renan, *Oeuvres complètes*, Paris, 1947, v. I, p. 903-905.
- [147](#) *El reino de Dios: arquétipo político*, Madri, 1959.
- [148](#) *La consciencia burguesa*, México, 1943.
- [149](#) J. B. Duroselle, *Les debuts du catholicisme sociale en France: 1822-1870*, Paris, 1950.

## **Parte III**

### **A revolução de nosso tempo**

# **CAPÍTULO I**

## **A CRISE DAS GERAÇÕES**

### **1. Autocrítica de uma geração perplexa**

Quando nasceu a geração de que faço parte, findava-se a era liberal, no sangue e no fogo da guerra que se chamou a Grande Guerra, a guerra por excelência, mas que seria apenas a Primeira Guerra Mundial, pois viria outra pior, quando chegamos à idade de casar e ter casa, mas que para milhões foi a idade da luta. No intervalo, o mundo sofria algumas de suas mais violentas transformações - a Revolução Russa, a queda de impérios antigos, o fascismo e o nazismo, a Grande Depressão. Os sonhos da era liberal, do progresso indefinido e automático, de um mundo de trocas e paz, tudo ruíra. A Segunda Guerra veio e terminou em Hiroshima: era a idade atômica. Nossa geração, na maturidade, reconstituiu o mundo. Nossa infância via como novidades o cinema, o automóvel, o avião e o fonógrafo - encantavam-nos as proezas dos reides aéreos, de Gago Coutinho a Lindbergh. Vimos o rádio, a TV, as viagens aéreas como coisas corriqueiras e o homem sair do espaço terrestre. Aqueles que nasceram no interior do Brasil conheceram as tropas, os carros de boi e as viagens a cavalo: e vivemos na era da automação e dos computadores.

As gerações que antecederam às nossas viram tudo isso, mas conheceram o mundo de ideias estáveis de antes da guerra e puderam manter intactas certas noções e certos valores; nós, que vivemos sempre na tempestade, não conhecemos a terra firme. Mas fomos educados por

pessoas que vieram de um mundo de ideias e valores sólidos e aprendemos a andar em terra firme - e não sabemos o que é isso. Daí a perplexidade, daí a angústia de uma geração que não me canso de denominar de frustrada. Somos uma geração frustrada, que não teve mocidade, pois a crise, a guerra, as ditaduras impediram que as facilidades da *Belle Époque* e as de hoje fossem para nós. Não me refiro a oportunidades de festas e diversões. Prefiro considerar as de fazer uma carreira. Não mais encontramos os quadros estáveis do velho mundo, no qual as coisas tinham seus lugares e havia condições para viver, com mediania ou com brilho, mas de modo arrumado e regrado. Não havia, por outro lado, o mundo de oportunidades e soluções que o grande desenvolvimento da técnica abriu para os jovens da segunda metade do século. Nem o mundo em que todos nasciam e morriam nas mesmas casas, fazendo as mesmas coisas, nem o mundo em que o homem se multiplica a si próprio pela automação. Vivemos entre a saudade do mundo antigo, que nossos pais conheceram, e o mundo novo, que será de nossos filhos.

Nossa geração, que sofreu a guerra - meus companheiros de idade é que lutaram em todos os *fronts* - enfrentou a reconstrução e temos casos ilustres, como a reconstrução da Alemanha, da Rússia e da Itália, temos as experiências socialistas da Suécia, temos o milagre japonês. Mesmo que muitas ordens tenham vindo de homens mais velhos, o pesado do trabalho foi feito por nossa geração. Em 1939, os generais eram velhos, mas os soldados eram de minha idade. Devo reconhecer que demos a nossos filhos um mundo bem melhor do que o que recebemos, apesar das angústias e das ameaças. Mas, se há ameaça de guerra, se há crises e confusões políticas - nós tivemos a guerra e tivemos Hitler e Stalin. Foi a minha geração que sofreu os grandes massacres. E temos assistido a revoluções mais profundas - a da chamada emancipação da mulher. Quando

éramos jovens, as universidades praticamente não conheciam a presença feminina - apenas alguns pontos coloridos numa grande massa obscura. Hoje, as moças mudaram a fisionomia das escolas. Certamente, tudo isto é vantajoso e útil, não havendo qualquer razão para fazer da mulher um ente inferior - o século XX assistiu praticamente, pela primeira vez na história, à conquista da filosofia por uma filha de Eva, esta extraordinária Edith Stein, cuja biografia por si é um documentário da tragédia de nosso tempo de grandes homens (e mulheres), e grandes crimes. Ora, esta presença das moças nas universidades, esta descoberta da cultura pela inteligência feminina, terá, ao fim, resultados positivos e os erros atuais serão superados. Mas, na fase atual, temos desajustes sem fim, pois estávamos preparados exatamente para outra coisa e isto nos surpreendeu a todos e ficamos, literalmente, no ar. De modo geral, não sabemos que atitudes adotar em face de uma situação nova para nós e para a humanidade em geral. O fato foi muito bem documentado, nos Estados Unidos, por sociólogos e educadores, com relação às famílias de origem europeia, acostumadas a tipos tradicionais muito rígidos de relações entre pais e filhos e que se tornaram conflitos sérios quando as moças preferiam soluções americanas de comportamento, situação perfeitamente natural, pois, afinal, eram americanas.

Falarei nos políticos de minha geração? Até agora se apresentam como homens contraditórios, truncados e frustrados, que, no poder, revelaram não saber o que queriam, nem para onde iriam. É uma geração perplexa, a de Jânio Quadros, João Goulart e Carlos Lacerda. Suas carreiras políticas mostram a perplexidade e a frustração de todos nós.

As ditaduras de nossa mocidade nos ensinaram o amor à liberdade. As experiências de nosso tempo ensinaram que

as relações entre os homens devem ser fundadas na Justiça. Aprendemos, a duras penas, que o poder do Estado é necessário para realizar as sérias tarefas políticas que se apresentam diante de nós, principalmente se considerarmos o enorme poderio que as máquinas estão oferecendo aos homens. Compreendemos que o mundo deve unir-se, pois a guerra nuclear seria o fim de tudo. E que a consciência não pode permanecer tranquila em face da prosperidade de uns e a miséria de outros. Nossa geração tem seus mártires - Kennedy e Luther King (e milhões de vítimas de Hitler e Stalin).

Mas sentimos que desejamos coisas contraditórias ou uma síntese extremamente difícil entre contrários - a garantia das liberdades pessoais, a gerência do bem comum pelo Estado, o fim das desigualdades entre nações, a paz entre os povos. Teoricamente, a conciliação é possível e há alguns exemplos - muito poucos. Como fazer com que os povos da África passem do estágio tribal à civilização industrial de um salto? Como conseguir conciliar as exigências da técnica e a mentalidade indiana, sem destruir valores eternos, sem destruir o essencial da alma oriental?

Pode acontecer que não tenhamos uma solução para o problema do mundo. Pode acontecer que não haja mesmo solução. Mas tenho a impressão de que nosso apego a ideias contraditórias, nossa perplexidade, nosso trabalho tenaz e pessimista de quem luta apenas para morrer devagar, como D. Sebastião em Alcácer Quibir, terminará criando certas condições espirituais médias para que as novas gerações, que nasceram com a bomba atômica, possam construir um mundo novo, na base da justiça e do amor. Então, nosso sacrifício não foi feito em vão.

## **2. A crise da juventude**

Uma pergunta vem sendo formulada universalmente, a revelar a geral perplexidade diante de um fato comum: qual a razão da rebelião dos jovens, aquém e além da “Cortina de Ferro”, esquerdistas aqui, direitistas ali, quer em forma de revoltas violentas em nome de um ativismo puro, a lembrar o niilismo e o anarquismo de outros tempos, quer em forma de inconformismo e extravagâncias nos modos de vestir-se e em atitudes incomuns? Que querem os estudantes: poloneses contra o comunismo, os estudantes espanhóis contra o fascismo, os estudantes de vários outros países contra a democracia?

Poderíamos apresentar duas razões, ambas ligadas à crise de gerações.

Primeiramente, uma questão que precisa ser considerada: essa geração é filha da minha, que sofreu a guerra, o fascismo, o nazismo e reconstruiu o mundo destruído pela guerra. Alguém já teria considerado o desequilíbrio na composição etária de muitos países pelos claros abertos pela guerra na geração que hoje está na casa dos cinquenta anos? Guerra, campos de concentração, câmaras de gás, pelotões de fuzilamento, bombardeios? Alguém já se lembrou de que essa geração que se agita é filha de casais unidos ou separados pelas ocupações militares, pelas deportações, pelas fugas, por situações diversas decorrentes da guerra e das convulsões políticas e outras situações anômalas, filhos de verdadeiras “meias famílias”, raramente de famílias completamente dignas do nome? E nessas condições há milhões de jovens, que, desde o nascimento, já começam seu protesto contra uma ordem social, da qual não fazem regularmente parte. Isso sem falar no equilíbrio etário (equilíbrio ou desequilíbrio?) nascido de haver muitos velhos, poucos homens maduros e infinitos jovens. E pelas facilidades de comunicação, essa angústia que atinge a todos os países da Europa, e boa

parte dos Estados Unidos, termina sendo universal, repercutindo, como tudo, rapidamente, por todos os países.

Somente isso já seria motivo de inquietação e crise.

A outra causa nasce de curiosa decepção: tivemos vinte anos de reconstrução, progressos notáveis, facilidades maiores de comunicação, aperfeiçoamentos rapidíssimos, conforto como jamais a humanidade conheceu igual. Mas, ao lado disto, uma indigência espiritual sem nome. A URSS realizou grandes feitos, em matéria de desenvolvimento econômico, e a Rússia é um grande país: rico, próspero, cultivado em muitas ciências. Mas, que há de especificamente socialista na União Soviética, além dos meios? Tudo que os russos fizeram poderia ser feito por quaisquer outros regimes. Dos resultados para o povo pouca coisa é estritamente socialista. Se dois países possuem um automóvel para vinte pessoas, é praticamente irrelevante se são produzidos por uma empresa estatal ou uma empresa particular. A Rússia, com 50 anos de comunismo, não tem comunismo e, se conheceu grandes progressos, mas de caráter mediocrementemente socialista, não tem, isso o que importa, o que prometeu, e nem trouxe a felicidade ao povo.<sup>150</sup> O socialismo, nos reinos do norte da Europa, resolveu a questão dos salários, do pleno emprego, da habitação, da previdência social, da assistência médica, etc. Mas os suecos não são felizes, apesar de terem liberdade, governos eficientes, igualdade econômica e segurança para todos. Os americanos fazem coisas estupendas, realizam grandes feitos econômicos, fazem a sociedade afluyente... e a criminalidade é alta, são assassinados seus melhores líderes, e há questão racial. O norte-americano não é feliz em sua grande abundância. Mesmo fora da política, a igreja católica, sempre apontada pelos técnicos de administração como modelo de organização, resolve fazer uma reforma e está em crise,

com gestos de rebeldia e conflitos internos. Há, visivelmente, uma crise de fé. Significativamente, os grupos mais atuantes na igreja procuram debater antes temas políticos e sociais, do que temas especificamente teológicos. Ninguém imagina os nomes em evidência no clero e no laicado brasileiro discutindo questões relativas à predestinação e à Graça, como no tempo de Molina, Bafies e Calvino. De fato, Maritain, ao escrever um volume, aliás bastante ousado, sobre a natureza e a Graça em Jesus Cristo, ao qual ninguém se referiu no Brasil, demonstrou mais sua posição a certo progressismo católico do que com o discutido "*le paysan de la garonne*"...

É geral a frustração, apesar de todos, hoje, terem mais conforto do que há trinta anos. Apesar de serem infinitamente superiores, hoje, as oportunidades de emprego, de estudo, de fazer uma carreira de qualquer modo - uma das mágoas dos homens de 50 anos, hoje, está em ver desprezadas oportunidades que se lhes antolhavam como magníficos sonhos. Se pudéssemos recomeçar hoje, com as ambições de nossos vinte anos e, obviamente, com vinte anos, que não faríamos?... Mas falta fé, falta Esperança. E se falta a caridade, isto é, o amor, a razão decorre da falta de fé e de Esperança. Não me refiro só, e explicitamente, às virtudes teologais em sentido estrito. Fé em qualquer coisa transcendendo ao homem, ao viver de todos os dias; esperança em algo que não seja apenas novo modelo de máquina eletrodoméstica. Amor, que não seja apenas satisfação momentânea do instinto. O homem moderno vive num meio criado pela técnica, quase sempre sem intimidade e sem identidade: está preso num processo mecânico e automatizado. O *Eros* para muita gente é a única coisa natural, biológica, que conhece, e a única oportunidade de fazer algo por si, que não seja em público e por meio de máquinas. Daí a sede de amor, em um mundo

onde são raros os casos de amor verdadeiro, mesmo o elementar e óbvio amor de um homem por sua mulher.

### **3. A educação liberal e seus efeitos**

Há um aspecto na crise da juventude, hoje, que ninguém tem coragem de mencionar, pois significaria seu reconhecimento, o desmentido mais formal aos preconceitos mais generalizados entre as mentalidades consideradas modernas. Trata-se da crise da educação liberal e reconheço que esquerdistas e democratas se aborrecerão com essa observação - seria negar o progresso. Mas podemos nós, homens da segunda metade do século XX, raciocinar em termos de progresso com a mesma ingenuidade de um intelectual da *Belle Époque*? Bem sei que vivemos de aparências e todos consideram Bismarck um feroz reacionário, quando, na verdade, ele, e não Marx, é quem deveria ter retratos nos sindicatos como defensor dos direitos dos operários - o fundador da Previdência Social e dos seguros de acidentes no trabalho... Mas volvamos ao nosso tema, com base na experiência brasileira.

No início do segundo quartel do século XX, a família patriarcal começou a diluir-se no Brasil, por efeito das transformações modernas - trabalho feminino, começo de industrialização, facilidades de comunicação (que fizeram, entre outras, uma revolução que jamais foi considerada - casamentos contraídos por iniciativa única dos parceiros, e não, no círculo de relações das famílias), tudo veio, aos poucos, solapando o velho esquema da família patriarcal. Esta, no Brasil, como na maioria dos países, acabou com a Primeira Guerra Mundial, embora muita gente continue discutindo a respeito. De fato, a Segunda Guerra Mundial facilitaria ainda mais a emancipação feminina e a presença

generalizada das moças nas universidades é, efetivamente, fato recente.<sup>151</sup> Mas apenas consequência da revolução iniciada em 1925 - para dar uma data.<sup>152</sup>

Como complementação ideológica da revolução do século XX, educadores diversos puseram-se a criticar o regime patriarcal na escola - há correntes americanas e correntes europeias e os nomes são assaz conhecidos e tornaram-se populares em Minas por efeito da revolução pedagógica lançada pelo espírito pioneiro de Francisco Campos, no governo Antônio Carlos. Era uma revolução copernicana na educação - e lembro-me de um prefácio de Claparede, um de seus epígonos, altamente significativo. Associava ele seu movimento à reforma luterana (substituição do livre exame pela autoridade da igreja), à Revolução Francesa (substituição da soberania do rei pela do indivíduo).

E agora a escola, focalizada no aluno, não no professor. De comum há a dominante: fim da autoridade. A escola nova, a escola ativa, visava, sempre, a abolir a autoridade e o caráter dogmático do ensino: a escola tendo por objeto fazer com que os alunos descobrissem por si a verdade, construíssem a verdade. Não fossem ensinados passivamente, decorando tabuadas à força de palmatórias. Não discuto, aqui, o lado puramente técnico da reforma - e em Minas foi um êxito magnífico. O problema, porém, é outro: com o intuito excelente de substituir o mestre-escola armado de palmatória (que não conheci, mais) por verdadeiras educadoras, criamos, de permeio, uma revolução que está sendo até hoje inculcada, não somente no âmbito escolar, como no doméstico: a abolição da autoridade. Para a filosofia subjacente a tal pedagogia (que nem todos aceitavam, é claro) devia-se abolir a base autoritária na educação. A relação mestre-aluno, pai-filho, devia ser esvaziada de qualquer conteúdo autoritário, de qualquer elemento que significasse superioridade e direito

de mandar. O pátrio poder e o poder magisterial foram postos em dúvida, objeto de contestação. Se fizermos um levantamento da literatura que ultimamente tem saído sobre educação de filhos, somente encontraremos críticas ao princípio da autoridade, a seu uso na educação, e raramente se fala em que as crianças devem obedecer aos pais, que devem ser preparadas pelos pais, que possuem deveres - somente se fala nos "direitos" das crianças. Não me espantarei absolutamente se encontrar alguém que fixe as condições da obediência dos pais.

Ora, essa educação liberal, começada nas escolas (no Brasil) na década de 1920 - generalizada depois da Segunda Guerra Mundial, e agravada por certa independência real dos meninos pelo trabalho materno, somente poderia ter como consequência uma perda do sentido da disciplina e da obediência. São velhas verdades, ensinadas por Aristóteles e por Vico: a liberdade corrompe-se e conduz à tirania: a educação liberal, tirando dos jovens o sentido da obediência e da disciplina, abolida a moral do decálogo e fundada na lei de Deus (é moral, hoje, o que agrada aos sentidos), conduzirá ao caos; esse o Estado totalitário. E no comunismo, uma das alternativas, não há lugar para a indisciplina, para a livre procura de decisões e para a vida segundo o bel-prazer. A dissolução do pátrio poder, do sentido da obediência e da disciplina, com base na autoridade natural do pai, e social do mestre - que possuem autoridade por força de sua condição e sabem qual o legítimo interesse do menor - conduz, como estamos vendo, a uma crise que, na alternativa comunista, representa o estabelecimento de um autoritarismo universal, na disciplina imposta e no enquadramento do homem em todas as situações, a uma burocracia que o manipula integralmente. A autoridade paterna, por ser natural, e dentro da ordem natural das coisas, funda-se no amor. As proibições paternas são inspiradas no amor e

visam ao bem do menor, que, normalmente, os pais estão em melhores condições de saber do que eles. A disciplina moral, fundada no reconhecimento de que há uma ordem de valores transcendendo ao homem, é condição de vida: não conduz a nada o desregramento das paixões. As catástrofes que têm caído sobre o mundo, desde o século XVIII, com várias guerras mundiais, escandalosas por virem depois de uma era que anunciava a paz perpétua e de progresso indefinido, nasceram principalmente da perda da fé em algo de sólido. Por que todos se interrogam angustiados, em face dos crimes que agitam os países mais desenvolvidos, em face de tanta desordem moral e em face de tantas aberrações de toda sorte que os jornais, o rádio, a TV nos trazem diariamente? Como explicar isso? Por que o progresso é sinal de aumento do mal? A resposta, que ajuda a compreender a crise da mocidade, é: não há fé e não há crença em valores estáveis. A humanidade esvaziou-se de sua substância espiritual - os mais velhos conservaram seus hábitos de respeito e moralidade, os mais jovens se atiram no espaço vazio.

---

[150](#) O Sr. Leôncio Basbaum, teórico do marxismo e antigo militante, depois de longos anos de estudos, pesquisas e meditações sobre o tema da alienação, chegou, nos últimos anos de sua vida, a melancólicas conclusões que o obrigaram, de certo modo, a rever suas posições, deixando o marxismo e o socialismo pelo humanismo. De seu testamento filosófico - *Alienação e humanismo* (São Paulo, 1968), destacamos os seguintes tópicos: “Refletindo sobre o que então vi e ouvi (em países socialistas do oriente europeu) comecei a compreender que socialismo, tal como fora posto em prática nesses países, havia resolvido, realmente, muitos problemas sociais e humanos, mas não todos. E, entre estes, o da alienação e o do humanismo. Verifiquei que a contradição *homem versus sociedade* não havia sido resolvida, mas apenas *posta a nu* mais incisivamente” (...) Cheguei ainda à certeza de que o socialismo (...) não era um fim em si mesmo. (p. 14)

“Na realidade o homem ainda não estava livre: no socialismo o homem continuava escravo da máquina e tendo de trabalhar para viver. A alienação persistia, a condenação bíblica continuava”. (p. 125). A respeito dos comunistas chineses, diz que “perderam a perspectiva do futuro e o socialismo se transformou em um fim em si mesmo” (p. 130). E conclui taxativamente, da

análise de todos os tipos de socialismo: "...o socialismo atual não corresponde aos interesses do homem".

Afinal: "O operário consciente e revolucionário que conhecemos no fim do século passado e no começo deste, mesmo no Brasil até 1930, tornou-se uma abstração poética. Não existe mais". E depois de mostrar a pouca importância dos partidos comunistas nos países altamente industrializados e na América do Sul, e do desinteresse dos operários por eles, conclui:

"Um dos fatores dessa alienação é sua frustração (dos operários) perante os fracassos sucessivos dos respectivos partidos comunistas, muitos dos quais (...) não conseguiram sequer justificar sua existência" (p. 137-138).

[151](#) Um exemplo da participação crescente do elemento feminino nas universidades: basta recordar que a Universidade Federal de Minas Gerais, que, na década de 1930, não contava senão com escassos elementos, quase uma presença simbólica, recebeu, no vestibular integrado de 1970, contribuição equivalente a 35% do total. Há, hoje, quase igualdade entre as representações, sendo que em muitos cursos há maioria feminina e mesmo unanimidade.

[152](#) Acredito que psicólogos, educadores e mesmo historiadores costumam exagerar muito a situação da família patriarcal. Graças ao fenômeno de "cultura em conserva" podemos dizer que a sociedade itabirana conservava, até o fim do primeiro quartel deste século, formas bem representativas da família patriarcal. Se havia comportamentos rebarbativos – pais que terminantemente não deixavam suas filhas namorar – em conjunto, o sistema era bastante humano e apresentando situações que podem justificá-lo como expressão de normalidade. O sistema que conheci, pessoalmente, era o seguinte:

- a) os diversos grupos de idade e sexo constituíam mundos próprios, evidentemente abertos, mas com exatas linhas demarcatórias, sendo que todos deviam saber conhecer o seu lugar;
- b) as relações entre grupos fundavam-se, de certo modo, no respeito, principalmente aos mais velhos, às mulheres;
- c) dentro de cada grupo reinava verdadeira liberdade, contida por determinados padrões, mas podemos dizer que os meninos, por exemplo, dentro de sua área de atividade, fixada inclusive em termos espaciais, gozavam de real liberdade, ninguém interferindo em seus assuntos, a menos que houvesse algo de realmente grave; também os jovens, se não fumavam diante dos pais e pediam licença para fazer a barba pela primeira vez, dentro de seu mundo próprio, viviam à vontade; mesmo as moças e senhoras, embora sujeitas a limitações mais severas, e com o poder de movimento restrito, não eram perturbadas em seus gineceus, que, obviamente, àquela altura eram mais ou menos simbólicos, mas existentes.

Em resumo, a autoridade era respeitada, as pessoas gozavam de liberdade dentro de determinada área, e não digo se eram mais ou menos felizes, por não ter muito sentido pesar o indefinível, isto é, a felicidade.

## **CAPÍTULO II**

### **A CRISE RELIGIOSA**

#### **1. A igreja no Brasil**

##### **A. Luzes e sombras**

A igreja católica nasceu no Brasil e viveu durante quatrocentos anos sob a proteção do Estado e Estado monárquico, em grande parte, absoluto. Mesmo nos 80 anos de separação, nunca deixou, pelo menos até bem pouco, de aceitar a igreja o apoio forte e protetor do “braço secular”, de desejá-lo e de queixar-se de quando não o possuía. Se já foi, mais de uma vez, francamente hostilizada pelo Estado republicano, a igreja, até que uma parte do clero houvesse mudado de mentalidade ultimamente, jamais hostilizou o Estado no Brasil. E os conflitos recentes, cuja gravidade, cuja extensão e cuja profundidade ainda é prematuro avaliar, refletem antes mudanças na igreja do que no Estado.

Graças ao padroado, foi possível à igreja viver e prosperar. Aplicando ao caso as lúcidas análises de Carrouges, podemos afirmar que o laicado, chefiado pelo rei, dava à igreja condições materiais de viver, sustentava-a, dava-lhe apoio. No caso brasileiro, não era uma abstração, o “Estado”, algo de fora ou hostil, mas o *laos*, o povo cristão, por seu chefe, o rei, é que dava à igreja meios materiais de implantar-se, expandir-se e viver. Lembremo-nos de tudo o que a liturgia da coroação significava, e de tudo o que os velhos autores ensinavam sobre os deveres do rei. E assim o líder da comunidade cristã, embora sem funções

eclesiásticas - era um leigo, não um clérigo, mas, como lembra Carrouges, o “bispo do exterior”: ocupava, como cristão, funções eclesiais.<sup>153</sup>

Os reis de Espanha e de Portugal tiveram, exatamente na época em que o Brasil se povoava, importante missão religiosa, de caráter duplo, mas associado ao mesmo fato: a contrarreforma, que se caracterizou pela renovação da igreja com a aplicação das decisões do Concílio Tridentino, e por sua expansão além dos mares, nas terras novamente achadas, das quais não era menor porção, exatamente, o Brasil. Daí, recebermos o duplo impacto, da catequese e da revisão tridentina: e como ninguém ignora a lição de Capistrano de Abreu, a história colonial do Brasil e a história da Companhia de Jesus no Brasil se confundem, se identificam. E nada pode ser tão identificado e confundido com a contrarreforma e a implantação da reforma tridentina como a Companhia de Jesus. Mas, se o rei apoiava, sustentava e protegia a igreja, como chefe do povo de Deus e cabeça do laicado, como encarnação do *laos*, um fato deve ficar bem claro e que representa o lado negativo da questão: como, pelo padroado, o rei possuía delegação do papa para, de certo modo, dirigir a igreja (pelo direito de apresentação, por exemplo), na prática, o padroado, se garantiu a presença da igreja nos mais remotos e ínvios sertões da América do Sul, estabeleceu, também, a submissão do clero ao laicado. E isso foi agravado por certas consequências do tridentino, como, e também, pela crise de consciência religiosa do século XVIII, a famosa “crise de consciência europeia” de que nos fala Paul Hazard, que foi, de fato, a crise da consciência católica. Isto é, ao afastamento das elites intelectuais da igreja.

Ora, da implantação do tridentino pelos reis de Espanha e de Portugal, agravando certos aspectos da ideia católica do concílio, que teriam, quiçá, sofrido redução por outras

influências, associada ao caráter de missão entre o gentio (não só índios, mais os escravos africanos, e certos descendentes de europeus tão rudes e ignaros como uns e outros) e agravada pelas distâncias, dispersão da população e outros males que, ainda hoje, afligem ao Brasil, advieram as seguintes consequências desfavoráveis, os lados negativos da imagem da igreja católica no Brasil:

a) *O oficialismo*. Igreja nascida e criada pelo Estado, muito embora sempre o rei fosse considerado a cabeça do povo fiel, com a primeira missa celebrada pelo capelão da frota e que o ia ser da feitoria de Calicut, o que mostra um clero associado à obra de expansão colonial, a igreja era e nem podia deixar de ser uma igreja oficial. Esse “oficialismo” de que nos fala Alceu Amoroso Lima, em página que já fez 40 anos e ainda não perdeu sua atualidade, oficialismo que cobriria toda a vida nacional, é bem mais visível na igreja. Tivemos, certa época, um bispo no Rio de Janeiro que assinava, dentro de uma tradição velha na Península Ibérica, “Bispo-conde-capelão-mor”. Era bispo da Corte, portanto, o capelão-mor do imperador, que o fizera também conde. Aliás, condes foram muitos bispos do Império, inclusive os dois mais ilustres, D. Viçoso e D. Antônio de Macedo Costa.<sup>154</sup> O clero era uma categoria de funcionários públicos, que recebiam como, aliás, os professores, pelo orçamento do Ministério dos Negócios do Império. Esse clero oficial, composto de servidores da Coroa, e portanto a serviço do povo, tornou-se, em grande parte, um clero voltado para problemas seculares e considerando suas funções religiosas como parte do conjunto de atividades estatais, como alta função social, mas sem relações muito vivas com o sobrenatural. O padroado conduziu a um resultado paradoxal: se a sociedade era sacral, se toda a vida social era regulada pela religião, se os atos

do culto eram atos oficiais, se a vida civil era regida pelo calendário e pelas horas da igreja, o clero era laicizado. Em conjunto, a religião era algo muito importante, mas um serviço público. Cumpriam-se os deveres religiosos, como obrigações legais - cite-se o famoso caso das “conhecenças”<sup>155</sup> relacionado à desobriga, como ato fiscalizado pelo poder público, a frequência aos sacramentos considerada obrigação legal, como, por exemplo, fazer declaração de renda: mas em compensação, ou certamente por isso mesmo, não se *vivia* a religião. Todo cidadão devia ser um bom cristão: mas ninguém era um místico, um santo: apenas pontual cumpridor dos deveres para com a igreja.

b) *Anti-intelectualismo*. Essa consequência poderia ser atribuída ao tridentino. Acentuando Lutero e Calvino o valor da interpretação pessoal da Escritura, graças ao estudo e à iluminação do Espírito Santo em cada fiel, a igreja, violentamente, procurava valorizar a interpretação eclesial, coletiva e por via da autoridade. Quer dizer: ao cristão individual caberia aceitar a interpretação oficial, o que fosse dogma oficialmente reconhecido como tal. Essa posição, que dominou até bem pouco tempo, chegou a resultados bem significativos. Ninguém se preocupasse em “entender” os mistérios, que, sendo tais, eram bloqueados ao vulgo. A interpretação da Escritura (conforme raciocínio popular, aliás bem fundamentado) era coisa muito dificultosa, e os padres haviam estudado teologia e exegese e sabiam o certo e o errado em matéria de religião, como o médico, em medicina, e o advogado, em direito. Em caso de necessidade, consultava-se ao padre, como ao médico, ou ao advogado. Mas na prática se tornou uma religião de certo e errado *ex vi legis*, e ninguém precisava usar da

cabeça para qualquer fim. Os resultados foram, assim, decepcionantes: o católico era um homem que não precisava entender sua religião, mas, simplesmente, aceitar as verdades estabelecidas. Daí a fraqueza do católico em face de um adversário nas polêmicas, a ignorância religiosa geral, o desinteresse do católico brasileiro médio pela leitura de estudos doutrinários.

c) *Não participação*. Trata-se de traço cultural dos mais visíveis e originou-se do caráter fortemente eclesiástico e litúrgico do tridentino, a afirmação do latim numa época em que as línguas nacionais se formavam e, também, do padroado. O catolicismo barroco tornou-se cerimonial, cultural, solene, belo, mas o povo ausente de tudo. O fato de haver um provérbio que dizia “isto é missa para mim”, explica melhor do que tudo. Mas, quem não se recorda de uma solene missa cantada nos bons tempos antigos? Era uma ópera, não um ato do culto. O cristão fiel obedecia disciplinadamente à igreja, mas não vivia a religião, eis tudo. Por ser um fenômeno muito comum e conhecido, não precisamos de explanar muito o tema. [156](#)

d) *Religião mágica*. Desta vez por influência das populações primitivas mal assimiladas pela teologia tridentina e um pouco por efeito de certas doutrinas populares europeias, o fato é que a dominante mágica no catolicismo brasileiro era altamente notável. Mesmo em práticas perfeitamente corretas, oficiais, ou oficiosas, a nota mágica estava presente. A oração tinha por finalidade não a elevação do homem a Deus e a conformação com Sua Vontade, mas a obtenção de certos bens e favores, de ordem puramente temporal.

Não se procurava o sobrenatural, mas o preternatural. Não atingir a Deus, mas dominar certas forças que, atuando de permeio com as leis da natureza, são diferentes delas e

controladas por meio de atos simbólicos: a velha magia tão bem estudada por etnólogos, como Frazer, por exemplo. A obtenção de bens terrenos pela oração (o que, dentro de certos limites, sempre foi oficial e permitido: a oração imperada) não era o único aspecto do problema, mas os modos. Certamente pode-se pedir a Deus um bem temporal - sempre se rezaram na missa orações *ad petendam pluviam*. Mas, se dependurarmos uma imagem de Santo Antônio de cabeça para baixo num local desagradável, na convicção de que o piedoso franciscano lisboeta, para se ver livre do incômodo, nos fizesse encontrar o objeto perdido ou arranjasse noivo para desesperada donzela, está claro que isso nada tem com o culto dos santos, o governo do mundo por Deus e o significado da oração. É magia pura. E poderia o santo, gozando da beatitude, sofrer pelo fato de estar seu simulacro em posição incômoda? Claro que não: mas, com vistas ao que escreveu Frazer, para o povo, a imagem do santo, em casa, participava da vida do virtuoso varão, no céu. O que fosse feito à estátua, ao retrato, era atingido pelo retratado. E todos nós sabemos como isso é importante na faixa da ação mágica... Por vezes esse caráter mágico entra num campo perfeitamente ortodoxo e com vistas aos bens sobrenaturais. A igreja, para incrementar a frequência aos sacramentos, estimulou oficialmente a prática das primeiras sextas-feiras e, para combater certas formas de piedade, valorizou a doutrina do coração de Jesus, isto é, do verbo encarnado. Mas houve um desvio mágico que, por ser pouco visível, e usando unicamente formas ortodoxas e corretas de expressão e numa área perfeitamente limpa de contaminações visíveis, só recentemente foi considerada: quem comungasse nove primeiras sextas-feiras consecutivas estaria com a salvação eterna garantida, como se aquilo fosse uma apólice de seguro. A salvação viria automaticamente da prática de certos atos, em si mesmo meritórios, não de uma vida santa. Podia viver alguém em pecado, que as primeiras

sextas-feiras (com pecados nos demais dias do mês) garantiriam a coisa. Tudo estava muito bem, até que se começou a desconfiar de que se estabelecia uma espécie de relação automática entre o efeito e a causa. Aí já era magia.

Se o catolicismo tradicional no Brasil possuía graves falhas, eram visíveis suas grandes virtudes. Se descontarmos uma virtude importante, nem sempre lembrada, a de *ser*, a de existir, pura e simplesmente, fato não desprezível, pois este velho catolicismo de práticas tão pouco recomendáveis é que serviu de base aos movimentos de renovação que conduziram ao Vaticano II ou dele derivaram, cumpre assinalar alguns dados positivos do catolicismo brasileiro tradicional.

a) *Fé na providência divina*. O brasileiro médio, mesmo de prática religiosa cheia de falhas, mesmo com desvios teóricos profundos, mesmo de vida moral lamentável, sempre revela uma fé muito viva, real, autêntica, no governo do mundo por Deus. O brasileiro sabe, *vive*, mesmo, que Deus dirige todas as coisas, que a marcha dos acontecimentos, na vida particular, ou na vida coletiva, é comandada pela vontade de Deus. Por vezes isso adquire formas fatalistas – “ninguém morre antes do dia”, “o que tem de ser tem muita força”, ou formas verdadeiramente notáveis como o provérbio que entusiasmava Claudel: “Deus escreve direito por linhas tortas”. Ou um versículo introduzido pelos brasileiros no Evangelho: “Faz tua parte, que te ajudarei”. Curiosamente, essa suposta palavra de Cristo, que não consta dos textos sagrados, reproduz, discretamente, a doutrina jesuítica das relações entre a vontade e a Graça. Se a visão mágica da religião, que já estudamos, ajudou muito a difusão de práticas espíritas, essa certeza do governo do mundo por Deus, essa íntima relação entre a vontade

dos homens e os acontecimentos universais, essa universalização dos resultados da ação, também ajudaria bastante à difusão protestante. Homens de muita fé, mas de poucas letras, facilmente teriam sua condição de aceitar a conceituação não católica. E no caso do espiritismo: a metempsicose, que é a maneira filosoficamente mais visível de sua cosmovisão entre nós, reflete, também, e de maneira facilmente inteligível, a ação de Deus sobre as existências e a projeção universal da ação humana.

b) *Fé na igreja*. O brasileiro sempre acreditou na igreja como a mãe e a mestra, como protetora, como quem tem palavras de verdade. Apesar de decênios de anticlericalismo das classes letradas e do mundo oficial, o povo sempre demonstrou confiança no clero, sempre esteve à vontade dentro da igreja. Sempre viu no padre seu protetor e seu amigo. A igreja católica, no Brasil, sempre foi a igreja dos pobres, mesmo no auge do padroado. Isto sem falar no fato de que as diversas formas de assistência que temos tido (santas casas, orfanatos, asilos, conferências vicentinas etc.) nasceram à sombra da igreja. E mais ainda: em muitos lugares, por força de fatores diversos, como legados pios, terras de propriedade da igreja (isso num país de clero pobre em propriedades territoriais) são cedidas em enfiteuse, por assim dizer de graça, aos moradores, efetivos proprietários das terras. Estas “terras do santo” (ou da “santa”, conforme o caso), representam verdadeiras formas de socialização da propriedade fundiária - como a enfiteuse em geral - de profundo alcance social. O fato indiscutível é que o povo acredita na igreja e a ama, e nela confia como guardiã da verdade e protetora. O anticlericalismo brasileiro sempre foi coisa de letrados.

c) *Piedade marial*. Sempre se teve como coisa natural ao catolicismo a profunda veneração pela virgem Maria. Esse o ponto distintivo mais evidente entre protestantes e católicos. Certamente, todas as terras católicas, Polônia, França, Baviera, sempre mostraram seu amor a Nossa Senhora. Mas admite-se que os povos peninsulares foram mais longe na matéria e os positivistas sempre salientaram a incidência maior do culto marial entre portugueses e espanhóis. E a repercussão no Brasil é, fora de dúvida, intensa. Somos um povo de devotos da virgem. Isso, para os positivistas, representava um dado valioso em nossa formação, pelo que apresentava de valorização do ideal de pureza e pelo que contém de lirismo evocativo. Citamos os positivistas, pelo fato de representar a sua opinião ponto de vista insuspeito por todos os motivos.<sup>157</sup>

Ora, um catolicismo que, apesar de defeitos nascidos de deficiências de educação, revelou, sempre, nos piores momentos, uma fé viva e vivida na providência divina, uma confiança muito grande na ação protetora e dirigente da igreja e sentimentos elevados de piedade marial (condição prática da pureza e reconhecimento do sentido encarnado do cristianismo), uma religião assim tem, em si, todos os elementos necessários a seu progresso. A base é sólida, a semente fecunda: importa haver o trabalho de revisão e atualização.

Exemplo interessante de como era fecundo esse catolicismo tradicional, apesar de muitos aspectos negativos, dá-nos uma instituição que, hoje, todos condenam: o colégio religioso. Pesa, hoje, uma universal condenação de burguesismo aos velhos “colégios de freiras”, considerados, em geral, como verdadeiros antros, onde religiosas muito pouco caritativas cuidavam de preparar mocinhas ricas a

serem senhoras grã-finas. Nada de social, senão no sentido em que se diz “crônica social”, nada de cristão, nada de sobrenatural. Seria verdadeira a imagem, ou caricatura? Não passa de generalização, essa a verdade. Esses colégios, num país subdesenvolvido, que não possuía condições de oferecer a todo o público (e até quarenta anos atrás nem a todas as classes dirigentes fora dos grandes centros) meios de educar-se convenientemente, o colégio de freiras, principalmente graças à sua expansão depois da Primeira Guerra Mundial, por força, inclusive, da crise religiosa na França (Combes, querendo expulsar a religião da filha primogênita da igreja, facilitou consideravelmente as coisas no Brasil), tornou possível que a maioria das moças de classes médias estudasse. E isso não teve um efeito egoísta, sem consequências sociais sérias. Pelo contrário, foi de grande alcance social. Primeiramente, tivemos as normalistas: em Minas Gerais, pelo menos, até hoje, há mais normalistas formadas em colégios particulares, isto é, religiosos, que em escolas normais oficiais. Isto, provavelmente, aconteceu em vários outros Estados, embora não haja, é claro, estudos estatísticos suficientes. De qualquer modo, em poucos lugares há monopólio estatal da formação de normalistas e, sempre, a antiga aluna do colégio de freiras aparece como professora em escolas públicas. O fato de Minas ter a maioria de suas professoras públicas formadas em colégios religiosos é o melhor exemplo de como os colégios de freiras tornaram possível ao governo oferecer ao povo educação primária contando com mestras capazes, honestas, de ótimo nível intelectual e boa formação moral, e em número suficiente.

Outro aspecto mais moderno: os concursos do Dasp e a Previdência Social, nascendo juntos e ao mesmo tempo em que a mulher ingressava nos serviços públicos, vieram associar várias revoluções numa só: a da fusão do sistema do mérito, com a emancipação feminina e a Previdência

Social e daí termos esta figura nova na administração brasileira, a “funcionária do instituto”, zelosa, competente, leal, movida por real entusiasmo pela causa do seguro social. Ora, parte considerável do contingente de moças que fizeram a Previdência Social no Brasil (e não falemos em outros departamentos do Ministério do Trabalho e na Justiça do Trabalho)<sup>158</sup> veio dos colégios de freiras. Ali, desenvolveram sua inteligência, adquiriram boas letras e tiveram boa formação cristã, que souberam aplicar em face da nova transformação trazida à vida administrativa do país. E quem diz estas coisas dá testemunho do que viu.

## **B. Inteligência e fé**

Em consequência da crise de consciência brasileira que foi a questão religiosa, as elites intelectuais e políticas se afastaram da igreja, que conservou o apoio do povo. Este, por deficiências intelectuais, adotava formas confusas e falhas de religião. Daí os positivistas definirem a situação religiosa do Brasil ao findar-se o Império, como “vago deísmo nas classes cultas e fetichismo no povo”. A ruptura entre o mundo oficial e a igreja parecia prestes a soldar-se com a promessa de restauração religiosa de que se achava prenhe o anunciado e previsto reinado de D. Isabel. Mesmo uma renascença doutrinária estava em vias de fazer-se, com um pequeno grupo de intelectuais, meio ligados ao grupo que se aprontava para servir ao malogrado Terceiro Reinado. Significativamente, os intelectuais católicos da primeira metade do século XX eram todos, mais ou menos, associados ao grupo político ligado à princesa: Nabuco, Laet, Afonso Celso Júnior, Júlio Maria etc.

Embora nascida a República de uma crise militar pura, sua base ideológica seria fornecida pelas correntes hostis ao catolicismo que atuavam na cultura brasileira: os positivistas e as alas radicais da maçonaria. Curiosamente, liga-se a República à questão dos bispos, como se fora uma

vingança, digamos assim, da consciência católica. Foi precisamente o contrário - uma deposição prévia de D. Isabel, não somente por seu abolicionismo, mas, e principalmente, por seu catolicismo. Nesta velha e algo confusa questão das causas da República, a parte que podemos atribuir ao ódio à princesa entrou, não para motivar diretamente o 15 de novembro, que foram questões militares puramente disciplinares, mas para eliminar uma solução ainda monárquica, num adiamento do problema, como em 1831. Certamente ninguém se opunha a D. Pedro II o problema não era com o "velho", a quem todos queriam bem. Era com os "casacas". Mas, se o imperador não mais governava, poder-se-ia colocar a princesa no lugar e aposentar o soberano, em forma de renúncia ou o que fosse. Mas, aí, entrou o grupo ideológico dominante de tendências anticlericais, em geral, o republicano, com Benjamin Constant e os "cadetes filósofos". Um reinado de Isabel II seria a continuidade da Monarquia e volta do clero a dominar. Talvez ninguém tenha discutido claramente isso; mas todos pensaram assim. A hipótese de entregar a Coroa à princesa imperial, nos termos da Constituição, foi afastada inconscientemente, menos por ter feito a Abolição, que todos eram abolicionistas, mas por ser católica. De qualquer modo, há o fato triste de ter sido D. Isabel exilada e com seus direitos políticos cassados até a morte, 18 meses depois da Lei Áurea. [159](#)

Somente com a geração de 1935, isto é, a geração que entrou na maioria então, a cultura brasileira se reconciliaria com a igreja. Estudantes e jovens escritores começaram a discutir Maritain e, rapidamente, a ação católica, puramente religiosa, fora e acima da política, começou a atuar, provocando conversões espetaculares, farta literatura religiosa e, principalmente, a vida monástica procurada por jovens de alto valor intelectual. Essa geração de 1935, que hoje está na casa dos 50 anos,

tomou-se responsável pela fase mais brilhante do laicado brasileiro até hoje. Não houve, até agora, desde a chegada dos jesuítas, uma época tão promissora na vida religiosa nacional. Intelectuais de valor que se convertiam ou que reafirmavam sua fé, obras notáveis que se produziam, puramente inspiradas no pensamento cristão, sem concessões, vida religiosa intensa, igrejas cheias e vocações conscientes. Pela primeira vez na história do Brasil via-se em grande escala a prática religiosa por homens e, principalmente, por jovens. Muito importante: procurava-se na religião a solução dos problemas, era a fé o objetivo, ao contrário de movimentos anteriores ou posteriores, em que se procurava a fusão entre ideologias diferentes e a religião, e esta era apenas um aspecto parcial numa questão geral, como aconteceu com o movimento da *Action Française*, em que ideias positivistas e pontos de vista pessoais de Charles Maurras eram ensinados com a doutrina da igreja, e a solução do problema político francês considerada uma questão religiosa. Como, hoje, movimentos paralelos à *Action Française*, como a ação popular, repetem os mesmos erros, com colorido marxista e esquerdizante.<sup>160</sup>

O importante, porém, da geração de 1935 é que os convertidos ou confirmados de então aceitaram a doutrina da igreja (toda a doutrina e nada senão ela) não em formas integristas, mas renovadoras - éramos (permitam-me a imodéstia de incluir-me no grupo, por um acidente cronológico) leitores de Maritain, Karl Adam, Journet, Bernanos (que influiria pessoalmente em muitos), Bloy etc. E aceitamos essa doutrina a partir da negação oficial, do spencerismo e do positivismo das cátedras. Não foi por acaso que o menor dos membros da geração de 1935 tenha estreado com um livro, algo ácido, sobre *O positivismo no Brasil*. Era o nosso problema. Devemos dizer, a bem da verdade, que esta geração de 1935 não veio do nada, e que

um grupo heroico de desbravadores, o grupo Jackson (Alceu Amoroso Lima, Sobral Pinto, Hamilton Nogueira, Barreto Filho etc.) e o grupo da Escola Militar que reagiria contra o positivismo (Eduardo Gomes, Juarez Távora, Lott etc.) haviam iniciado a limpeza do terreno, no qual minha geração (não mais um grupo de pioneiros, mas levas enormes) plantaria uma esperançosa cidade nova. Eles roçaram: nós plantamos. Quem colheria? Estes rapazes de 35 venceram fortes oposições na cultura ambiente para se converterem ou confirmarem sua fé. Descobriram e proclamaram o Cristo em meio a terríveis contradições. E por isso espantam-se, quando, hoje, assistem ao espetáculo que muitos clérigos ou, mesmo, leigos, nos oferecem de crítica à religião. Eles aceitaram a verdade católica, como perfeita, e contra todos os inimigos. Para eles, os fenômenos de autoflagelação que hoje ocorrem são insanos. Acham absurdo que católicos tomem como base de partida razões anticatólicas, raciocínios vãos e negações fúteis. Nós que viemos de escolas sem Deus, onde Spencer e Comte eram pontífices, nós que viemos de uma teologia da morte de Deus (Nietzsche é o pai pré-nazista do ateísmo como religião, nem isso é novo) não podemos compreender que pessoas percam tempo com erros antigos e superados. Nem mesmo o marxismo: muitos filósofos e economistas já haviam demonstrado as deficiências do marxismo, muito embora estudos recentes hajam revelado aspectos novos, de valor metafísico, e bem interessantes, no pensamento de Marx. Daí a incompreensão de quase todo o nosso grupo, que continua lutando pela reforma, mas que não compreende que alguém pense reformar a igreja contra a verdade católica. Nós amamos a igreja, que consideramos bela e imaculada. Mas convém atualizá-la. A posição daqueles que acham que até agora a igreja estava errada e convém mudar tudo, para nós é inadmissível. Estamos convencidos da verdade católica, e queremos confirmar certos aspectos externos e certas práticas a essa verdade.

Somos pela autenticidade da religião, não pela crítica à religião.

Impunha-se a reforma e atualização da igreja. Hoje, impõe-se a preservação e a defesa do patrimônio sagrado. As verdades fundamentais do cristianismo, como sempre, de Santo Agostinho a Journet, ensinou a igreja católica, são perenes verdades. Certos modos de apresentação, certos aspectos da liturgia etc., são históricos e perecíveis. Que os mortos enterrem seus mortos. São Jerônimo fez a tradução da Bíblia, para o latim, que se chama a Vulgata, por ser a língua vulgar, do povo. Que belo exemplo! Façamos traduções da liturgia, da Bíblia, da teologia, mesma. Mas, como o anacoreta de Belém, com amor e respeito pelo depósito sagrado. Traduzir sem trair. Não é verdade que a igreja, outrora, esteve do lado dos poderosos contra o povo. A igreja sempre foi do povo. Usava dos meios possíveis ao tempo, como o nosso padroado, que prestou bons serviços e se tornou inconveniente ao fim. A reforma social não precisa de guerrilheiros, como pensam jovens românticos, mas de bons computadores eletrônicos e outras técnicas. Adaptemos a religião à era da tecnologia; mas sem prejuízo das verdades eternas e dos valores perenes.

### **C. Em face de um novo mundo**

1. A religião católica lutou, no Brasil, com obstáculos sérios, como, aliás, o Estado e a economia. O problema brasileiro até a década de 30 podia ser resumido numa simples equação: como organizar (religiosa, política, cultural, economicamente etc.) uma nação com a imensa base física, o despovoamento, as dificuldades naturais à comunicação etc.? Eram obstáculos sérios que foram, lentamente, sendo vencidos pela tenacidade dos brasileiros. Do ponto de vista religioso, o padroado, que sempre se criticou, mas ao qual fiz justiça em minha *História das ideias religiosas no Brasil*, ofereceu ao clero o

apoio do Estado, a única entidade capaz de manter unido o Brasil, e mais o esforço de algumas figuras heroicas de bispos e padres, conseguimos alcançar alguns resultados positivos.

2. Esse catolicismo brasileiro tradicional tinha, como vimos, defeitos sérios - aspectos mágicos, falta de conteúdo intelectual e pouca participação na liturgia oficial e na vida religiosa. Mas conservava grandes virtudes: confiança na providência divina, culto a Nossa Senhora e profunda fé na igreja católica como depositária da verdade.

3. Na década de 1930 passamos a entrar na fase de desenvolvimento, com rápido processo de urbanização e industrialização. Qualquer pessoa de minha geração viu, de um salto, passarmos do carro de bois aos aviões a jato. Temos várias cidades de mais de um milhão de habitantes, dezenas de mais de cem mil. As universidades se multiplicam em número de estabelecimentos e tipos de escola. Compare-se Belo Horizonte em 1933 e 1968 para se ver como progredimos nesta parte. Nossa imprensa e nosso movimento editorial - atividades terciárias que, portanto, dependem de outras várias e de nível elevado de cultura - tornam-se desenvolvidas e não fogem à comparação com as de outro país. (E não possuíamos quase editoras em 1933). E o nosso parque industrial é o mais importante do continente: em 1933 importávamos quase tudo.

4. Ora, em consequência da modernização da vida, em consequência do impacto da urbanização e da industrialização sobre a vida brasileira, em resumo, pelo fato de não sermos, mais, subdesenvolvidos, surgiu uma crise religiosa muito séria. Os habitantes das novas metrópoles, vivendo em condições muito diferentes das que conheceram nossos pais, que minha geração conheceu na infância, perderam o contato com as formas tradicionais de religião, e certos estilos de pastoral antes adotados não se

aplicam mais a suas experiências e condições de vida. O fato, aliás, é universal e deu origem ao concílio. Daí a necessidade de adaptações para oferecer aos católicos um tipo de religião mais viva, atuante e participada, para evitar que procurem, como está acontecendo, a solução de seu problema religioso fora da igreja católica. É necessário que se adote uma religião que fale mais à inteligência e ensine regras práticas de vida. Mas que seja, de qualquer modo, uma *religião*, um caminho para Deus e todos sabemos que a religião católica tem recursos para isso no seu imenso cabedal doutrinário. É preciso que se diga claramente: estamos com uma crise de fé, e é por motivos estritamente religiosos que a igreja católica é abandonada. A procura de soluções protestantes ou espíritas<sup>161</sup> não está relacionada com aspirações de ordem social: é consequência de um fato social, o fim do subdesenvolvimento, mas tem finalidade espiritual: uma religião mais participante, uma explicação do mistério da vida e da morte, uma regra saudável. (Com relação à mocidade, lembro que os estudantes sempre foram meio “irreligiosos”. Hoje as moças vão às universidades e daí serem também meio irreverentes: jovens na igreja foi uma conquista da ação católica do meu tempo. No Brasil sempre foi coisa muito rara).

5. Como assinalei na *Teoria geral da história*, os elementos de causalidade material na sociedade (base física, população, estruturas econômicas etc.) “abrem comportas”, criam condições para as mudanças – a direção, porém, é dada pelos fatores de causalidade final e formal – ideias e valores.<sup>162</sup> Assim, a industrialização e a urbanização, dissolvendo as estruturas sociais tradicionais, impõem o aparecimento de novos estilos de vida política e religiosa. Como o fator religioso é específico, temos uma crise de fé, pois os esquemas ideais que antes possuíam vigência não

funcionam mais. Cabe-nos procurar palavras novas para traduzir ideias eternas aos homens da idade moderna.

6. Como realizar esse “*aggiornamento*” da religião? – apresentando a doutrina da igreja (que não sofreu modificação alguma, conforme as conclusões do concílio e doutos pronunciamentos de Paulo VI) de maneira racional e adequada à mentalidade moderna, o que, aliás, tem sido feito por muitos teólogos e leigos que escreveram livros magníficos entre 1925 e 1968. Resta adaptar essa doutrina aos vários tipos de público, pois é claro que nem todo mundo pode entender Maritain ou Journet. Além de uma parte doutrinária mais atualizada, a parte moral em termos compreensíveis e adaptados à mentalidade moderna, formar a consciência da pessoa para saber como agir em cada caso, não, apenas, ministrar doses de proibições e permissões. Se nossos irmãos protestantes, em sua ação no Brasil, conseguem tão bons resultados na formação do caráter das pessoas, nós podemos fazer o mesmo. Talvez usando do meio que adotam, a leitura da Bíblia, e de um nosso, a confissão modificada em sua maneira de ser, tornada mais conforme o ensinamento da igreja e, não, à prática nacional. Isto é, como reorientação da vida e processo de aperfeiçoamento, e não como se faz, geralmente, como garantia de que se pode pecar à vontade, pois lá está o padre à nossa espera para perdoar... Mas sempre considerando que a religião se destina a salvar o homem, a reconciliá-lo com Deus e lhe dar um sentido de vida dentro dos princípios cristãos.

7. Considero errado, em pessoas que parecem bem-intencionadas, mas desorientadas, achar que, para fazer esse “*aggiornamento*”, importa criticar a igreja em seu passado, adotar uma atitude hostil às formas populares e tradicionais de religião e pôr toda ênfase na discussão de problemas econômicos. Tenho visto católicos que acham que o dever da igreja é criar condições para o

desenvolvimento. Essas já existem; o governo, as empresas e os sindicatos estão cuidando disso. Não precisa criar no povo condições psicológicas para o desenvolvimento, que elas já existem. Aliás, precisamos deixar essa mania de falar em desenvolvimento como se fosse uma novidade completa e uma espécie de ciência secreta de sábios mistagogos. É um problema geral no qual todos colaboram. A igreja precisa conscientizar o povo, mas acerca das verdades da fé e do destino sobrenatural do homem. Lamúrias sobre subdesenvolvimento de certas áreas não resolvem nada e uma revolução social, se fosse viável, e não é, o povo não está interessado e as esquerdas não têm meios para isso, somente atrasaria o progresso. A agitação social que se fez antes de 1964 foi um estorvo. Hoje, o que importa é trabalhar em paz e na ordem: isso é que faz acelerar o desenvolvimento.

8. Há uma crise de fé, há uma insatisfação religiosa. A desumanização da vida social pela sociedade tecnológica e pela urbanização rompeu os laços tradicionais e os homens não sabem encontrar Deus no torvelinho das grandes metrópoles, nas megalópolis. As formas religiosas antigas partiam de condições de vida tranquilas e humanas, da vida aldeã e rural. O homem que larga da roça para a cidade e que passa a viver em condições totalmente diversas das habituais não sabe como reunificar a vida em torno de Deus - a antiga linguagem religiosa não tem mais lugar no conjunto de situação de seu novo *habitat*. A paróquia tradicional, tão intimamente ligada à aldeia, é substituída pelo centro espírita, pelo "terreiro" de macumba ou pelas assembleias de "crentes".

9. Por isso, repito: não há que promover o desenvolvimento econômico, que é assunto de ordem temporal e toda a gente cuida disto: o papel da igreja é revelar Deus, é dar testemunho do Cristo, no turbilhão da vida urbana, em uma sociedade já desenvolvida. Outrora, davam belos

testemunhos os antigos vigários, solitários, abandonados, desassistidos, que viajavam léguas a cavalo para socorrer um moribundo. Que tenham sucessores na igreja de hoje e nas grandes metrópoles, em padres que saibam dar testemunho numa vida sacerdotal de sacrifícios e holocausto nas grandes cidades.

10. Como conclusão: há uma crise religiosa nascida do fato de havermos deixado de ser um país subdesenvolvido. A religião antiga não era errada, era bela e adequada aos tempos. (A igreja católica é considerada pelos técnicos de administração como a melhor organização administrativa que já houve). Mas como deixamos de ser um país subdesenvolvido, a industrialização e a concentração da população criaram condições novas exigindo adaptações das verdades que sempre foram ensinadas ao novo estilo de vida. E repito: não basta a solução dos problemas sociais. A Suécia resolveu todos os problemas sociais, como sabemos, aboliu totalmente a miséria, a exploração do homem pelo homem, a desigualdade entre os sexos e certos conflitos morais. Tudo na maior liberdade política: é a democracia social plena. Mas, o povo é infeliz, pois, para enfrentar certos problemas, como o da mãe-solteira, aboliram-se as formas tradicionais da moral. O sueco é praticamente agnóstico: e o homem não pode viver sem Deus. O desenvolvimento econômico e a reforma das estruturas são objetivos temporais, a cargo do Estado, dos homens de empresa e dos líderes sindicais. Mas, como não vive o homem só de pão, importa que a igreja nos ofereça a palavra de Deus. E se tivemos grandes prelados e sacerdotes santos quando éramos um país agrário, e que souberam resolver os problemas do tempo - basta mencionar o nosso D. Viçoso, modelo dos bispos - hoje, que temos tantos prelados ilustres e tantos padres de muita virtude, podemos repetir a façanha.

11. O problema social brasileiro - redistribuição da renda nacional - vem sendo colocado em bases adequadas: e estamos usando os métodos mais eficazes e que na Europa são considerados socialistas - Imposto de Renda, agora funcionando, política habitacional (BNH), Previdência Social (em sua maturidade com o INPS), o IV Plano da Sudene etc. Todos, por certo, devem colaborar no sentido do êxito desse programa social do governo - e não falemos na reforma administrativa (Decreto-Lei nº 200) que está dando ao poder público meios de agir eficientemente. O problema religioso: retomar as verdades da religião católica e levar o povo a vivê-la, de acordo com as experiências e mentalidade das grandes cidades industriais. Para isso é necessário um esforço de atualização dos dogmas (que não foram abolidos) e da moral (que é a mesma) e da pastoral para levar o homem a refletir sobre o que é pertencer à igreja e viver nela, de acordo com as condições objetivas e subjetivas de uma sociedade desenvolvida. Precisamos de teólogos autênticos, quiçá de místicos e certamente de Santos. Pois o nosso problema é a crise da Fé produzida pelo impacto da urbanização e da industrialização. É descobrir como revelar o sobrenatural e ensinar os homens a viverem virtuosamente numa sociedade já desenvolvida.

12. A grande revolução de nosso tempo, a da técnica, pode exigir adaptações nos procedimentos e nas formas, mas não no conteúdo. As crises religiosas em todos os tempos foram vencidas pelos santos e estes não propuseram um balanço nos dogmas e uma revisão geral nas ideias: foram pessoas que afirmaram sua fé no Cristo e na igreja e proclamaram sua identificação com o essencial e o imortal - e com isso a crise foi superada. A igreja sobreviverá na era atômica, a menos que já seja o mundo do Anticristo e que os fatos a que estamos assistindo, a abominação da desolação no lugar santo predita pelo profeta Daniel. Mas a

pastoral na era atômica, da qual Pio XII nos deu tantos documentos magníficos, não provém de uma “minimalização” da fé, mas da afirmação dos valores essenciais do cristianismo no mundo novo. A crise da secularização não é só brasileira - e está presente em todas as sociedades em que as novas condições criadas pela era tecnológica destruíram os sistemas tradicionais de viver. Cumpre, assim, anunciar a Boa Nova, traduzida em linguagem compreensível aos homens de nosso tempo. Fala-se em “igreja dos pobres” e nunca os homens foram tão pobres como na *afflerei society* - pois, vivem entre máquinas vazias de todo conteúdo humano - são pobres da humanidade. Daí a missão da igreja, hoje, e já agora no Brasil: revelar o Cristo aos que o desenvolvimento econômico condenou a viver na sociedade pobre, vazia e mecanizada, embora economicamente rica...

## **2. A igreja como sacramento e organização**

A igreja apresenta duas faces - a que pode ser estudada pelo técnico de administração ou pelo historiador e a que só o cristão vê com os olhos da fé. Chamemos a um desses aspectos o da igreja como organização e o outro da igreja como sacramento. A igreja apresenta-se como o corpo místico de Cristo, a projeção na multidão dos fiéis (conscientes ou não, como os pagãos de boa-fé que recebem a graça de Deus) da encarnação redentora. Cristo é a projeção, a irrupção de Deus no espaço e no tempo, isto é, na história. Sendo um verdadeiro homem: e um verdadeiro Deus, mas unidos numa só pessoa, os sofrimentos de Cristo não se referem unicamente a um corpo acidentalmente unido a uma divindade - eram sofrimentos da mesma pessoa. E com isso, segundo o ensinamento que vem de santo Paulo, os sofrimentos

teândricos de Cristo mereceram por todos os homens e todos os sofrimentos dos homens são prolongamento da paixão. Da mesma forma que num organismo a vida se propaga por todos os membros, a vida nascida da ação de Cristo se propaga por todos os homens. Cristo não foi apenas um grande pregador de doutrinas, como Sócrates ou Buda, mas o iniciador de uma nova humanidade, que morre e ressuscita com ele. Da ação positiva do homem, já inspirada pela Graça que vem de Deus pelo Cristo, nascem todos os atos bons, diretamente religiosos ou indiretamente, se meramente bons no plano natural. Esse desejo de progredir, de melhorar, de superar as deficiências humanas que passou a mover o mundo depois de Cristo, é efeito da Graça nas estruturas temporais. Certamente o homem pode recusar-se à Graça. Numa árvore, a intempérie, os animais ou os homens destroem a corrente de seiva, um ramo seca e morre; no pecado, é como se uma folha tivesse vontade e meios, e cortasse a própria seiva. Assim, pelos sofrimentos e méritos de Cristo, homem e Deus, nossos sofrimentos superam suas dimensões limitadas e tornam-se de valor universal, nossos atos de valor positivo passam, também, a projetar-se no infinito e nossas más ações, como dizia Bloy, destroem o equilíbrio do universo e perturbam os astros em suas órbitas.

A religião é, assim, uma regra de vida, uma doutrina que se aprende, e a transmissão, pelos sacramentos, da Graça capital de Cristo, o primogênito da humanidade redimida, cujos sofrimentos reparadores, dos quais participamos em todas as nossas dores, libertaram a humanidade da escravidão do pecado. Daí a importância dos menores gestos de caridade efetiva, daí ser a oração de uma velhinha em capela humilde mais importante do que as decisões dos grandes estadistas: os nossos atos efetivos de caridade projetam-se no infinito, conseguem resultados extraordinários que não conhecemos e garantem, pela

Graça de Cristo, a sobrevivência de nossa realidade substancial e nossa união com Deus depois da morte.

Esse o aspecto sobrenatural da igreja, o que um cristão vê na igreja com os olhos da fé. Agora, o aspecto organizacional da igreja, o que o técnico de administração vê na igreja, como entidade destinada a obter determinados fins.

A igreja católica foi a primeira entidade no mundo organizada como uma administração impessoal, com órgãos e funções distintos dos indivíduos, e procurando fins de caráter permanente. Há exemplos anteriores de burocracia mas, na Idade Média, a igreja organizou uma administração internacional, inteiramente destinada a seus fins, e realizando-os de modo impessoal e segundo certas regras. Historicamente, a igreja foi a primeira burocracia no sentido de Weber - e se podemos considerar certas experiências como anteriores, dificilmente conseguiram ter uma forma tão clara e coerente. De qualquer modo, na civilização ocidental, a igreja é o grande exemplo de uma burocracia bem-sucedida. É anterior a todos os Estados modernos, e isso basta. Quando a França e a Inglaterra eram confusos emaranhados de soberanias feudais, a igreja já era uma organização.

Foi a primeira experiência bem-sucedida de separação entre o *staff* e a "linha" - ou, pelo menos, a mais bem realizada e em escala internacional. O *staff*, a cúria romana e de certo modo as ordens religiosas, onde especialistas em tempo integral se dedicavam à meditação e ao estudo dos grandes problemas e elaboravam as soluções, fornecendo aos órgãos de "linha" - papa, bispos e clérigos - as soluções. Esse assessoramento das cúrias e mosteiros não se limitava unicamente às autoridades eclesiásticas - os reis muito se valeram dos bispos e monges como conselheiros e, até hoje, a Câmara dos Lordes se compõe

de nobres, juízes e bispos - lordes temporais e espirituais. As grandes universidades, muitas vezes criadas pelos papas, e quase sempre com seu corpo docente cheio de monges, também entravam no conjunto de assessoramento eclesiástico. E a “linha” descia do papa aos bispos e destes aos párocos.

Era, aliás, perfeita a organização, em termos que todos os técnicos de administração consideram ideal: uns homens em tempo integral para pensar. Outros, para decidir.

Uma experiência que a moderna técnica administrativa elogia muito - a da descentralização por delegação de competência, dentro de critérios objetivos e definidos. E dentro de um sistema hoje considerado o ideal, o de três escalões, temos o papa, os bispos, os párocos. Cada um com sua esfera bem delimitada e cada um agindo livremente dentro de sua esfera. O papa não sabe a quem o bispo ordena ou entrega a direção de uma paróquia - mas sabe que será de acordo com as regras. O bispo não sabe quem o pároco batiza, ou qual a intenção da missa, mesmo o horário. Mas sabe que fará de acordo com as normas.

Paralelamente, as ordens criavam um corpo meio autônomo, mas com atividades complementares, não diretamente administrativas e os legados e os nuncios estabeleciam os contatos entre as regiões e criavam uma diplomacia permanente, como só muito tempo depois os reis organizaram.

Graças ao celibato e à proibição de atividades temporais, conseguiu a igreja outro resultado de grande efeito: uma equipe de tempo integral, dedicando por assim dizer as 24 horas do dia ao serviço, sem interesses nem afeições de outra ordem, por vezes até sem pátria, como entre missionários e religiosos servindo no estrangeiro. Em meus tempos de militante, ouvia uma comparação desfavorável de exaltados (sempre existiram católicos admirando

comunistas) entre o ativista comunista e o militante de ação católica.

Muito tempo depois é que compreendi a inanidade da crítica - se compararmos o militante comunista com um jesuíta, verificaremos que Lênin quis, apenas, copiar Santo Inácio de Loyola e que a dedicação da Companhia de Jesus (e de qualquer outro tipo de religioso, convém dizer) é muito superior à do militante comunista. Uma organização que pode recrutar membros que não vivem fora dela, que não possuem propriedade nem esposa, nem mesmo vontade própria, é algo único, e verdadeiramente magnífico.

Ainda consequência indireta do celibato: foi a igreja que instituiu em larga escala o sistema de mérito, num tempo em que todas as dignidades eram hereditárias. Foi, por certo, uma decadência, num período restrito, a transformação de certos cargos em propriedade de certas famílias. Mas isso foi exceção - o normal era a escolha do homem capaz, dentro de certas limitações naturais, como podemos compreender. Em todos os tempos tivemos humildes - camponeses elevados às mais altas posições. Um dos papas mais famosos do Renascimento era um pastor de porcos em sua infância e no Brasil, no começo deste século, tivemos um D. Silvério.

No caso da eleição de papas, adota-se um sistema de eleição por meio de cooptação, dos mais engenhosos - um grupo restrito, e colégio dos cardeais, no qual todos votam e são elegíveis, de pessoas diretamente interessadas no êxito da organização, e que se conhecem, escolhe por maioria absoluta um papa, que, por sua vez, nomeia os novos cardeais, nas vagas que se verificam. Com isso, há uma integração perfeita entre as gerações, entre o dirigente supremo e o corpo que o elege. Alguns cardeais são da cúria, conselheiros de ofício do pontífice, outros são bispos e representam as regiões. Considero o sistema de

eleição do papa o mais engenhoso e eficaz que se pode imaginar se pretendemos resultados objetivos.

Por fim, uma observação obtida por uma organização americana: é a entidade que consegue melhor seus fins, por menor custo. Humanamente falando, se considerarmos os recursos empregados e os êxitos alcançados, a igreja é um êxito sem precedentes...

E agora que tanto se fala em reforma da cúria, acho que conviria, realmente, dar-lhe caráter internacional, convocando o papa, profissionais de vários países, homens e mulheres, não apenas clérigos. Ficaria uma cúria mais aberta. Mas sem precisar de tocar na autoridade do papa.

### **3. A missão dos leigos**

Se o concílio, em geral, limitou-se a “renovar” a igreja, procurando adaptar o que havia às condições de nosso tempo, tendo sido, na maioria dos casos, uma assembleia conservadora e moderada, apesar de muita gente apregoar o contrário, há uma questão em que foi inovador. Di-lo o próprio Paulo VI em discurso pronunciado a 23 de abril, e divulgado pela *Documentation catholique* (tomo LXVI, n. 1541).

“Todos conhecem a posição nova adotada pela igreja com relação às realidades terrestres”. O fato novo, portanto, consiste em reconhecer a autonomia do mundo, a sua condição de fim, contrariamente à concepção medieval. Esse mundo legítimo em si mesmo, “livre, autônomo, soberano e de certo modo autossuficiente”, pertence aos leigos, que gozam de liberdade de movimentos na ordenação dos problemas puramente profanos. Enquanto isso, o clero está “separado das atividades profanas,

preside à comunidade, na qual é dispensado dos mistérios de Deus”.

Ao leigo cabe consagrar o mundo.

Nesse pequeno e importantíssimo discurso, afirma Paulo VI várias teses, que devem ser consideradas, pois, ademais de assinalar uma inovação total em vários pontos, são de suma oportunidade para dissipar confusões que se verificam no Brasil.

Primeiramente, confirma a distinção entre leigos e clérigos, os primeiros voltados para o temporal e os segundos para o sobrenatural. Nesse ponto, o papa mantém: a estrutura que sempre houve na igreja e recorda a cada qual seu dever – aos leigos o aperfeiçoamento do mundo, aos sacerdotes a salvação das almas. Não traz nada de novo, embora tenha sido uma palavra oportuna para o momento, para dissipar confusões.

Em segundo lugar, afirma solenemente a autonomia e a liberdade, a legitimidade e a condição de fim da ordem temporal, do mundo. É efetivamente, uma revolução. Sempre salientei a influência do maniqueísmo nas origens do cristianismo e a presença de uma atitude não cristã, envenenando relações entre o cristão e o mundo. Mesmo autores perfeitamente ortodoxos haviam adotado, ao longo dos séculos, uma atitude inaceitável para a verdadeira visão cristã do mundo. E se considerarmos a influência do jansenismo, chegaremos a conclusões decepcionantes. O princípio cardinal dessa posição é o seguinte: o natural, principalmente o corporal, é maléfico, é envenenado pelo espírito do mal. O mundo é o reino de Satã, chamado, aliás, príncipe deste mundo. O casamento era sempre considerado segundo ângulo desfavorável, assim como vários setores das atividades econômicas, e mesmo a pesquisa científica. O caso Galileu pode ser incluído dentro dessa desconfiança do mundo, como certas doutrinas

econômicas e políticas antiliberais que dominaram a igreja em certa época. Era um medo à natureza, e, portanto, uma desconfiança da liberdade. Se considerarmos certa literatura ascética, somente poderia o homem salvar-se num convento, sendo quase uma opção pelo Inferno a vida do homem no mundo. Como me observava recentemente uma monja beneditina, há no missal um tipo de missa para “santas não virgens nem mártires”, cujo texto, aliás, é belo e se aplica às mães de família. Parecia chocante ao redator dizer - “santa esposa e mãe” - por ser um incentivo à santidade cuidando do marido e dos filhos, como a mulher forte que o Espírito Santo elogia no texto que serve de epístola a tal tipo de missa. E isso diz tudo.

Ora, o concílio, como diz o papa no texto que estamos comentando, reconhece a liberdade e autonomia do leigo na sua ordem própria, com direito de realizar, por sua própria conta, os valores naturais do mundo. Quer dizer: na ordem da família, na ordem da economia, na ordem da cultura intelectual, na ordem política, há fins naturais legítimos que devem ser procurados livremente pelos leigos, e que escapam ao controle da igreja. Não que estes fatos da vida natureza sejam moralmente livres de tutela - todos os valores naturais estão relacionados aos valores morais respectivos. Mas, se considerarmos a posição de Max Scheler,<sup>163</sup> que adotamos em nossa *Teoria geral da história*, a primeira condição de moralidade do ato é o reconhecimento da posição na hierarquia dos valores e a segunda, sua relação aos fins próprios. A primeira condição de moralidade da obra de arte é que seja artística, a segunda, que não induza o homem à prática de atos maus - e a segunda não existiria sem a primeira.

Vemos, dessa explanação, que o papa reconhece a liberdade dos leigos no campo político, social, econômico e científico, e se tomarmos muitos exemplos clássicos,

poderemos dizer que certas novidades podem apresentar aspectos desfavoráveis em face das doutrinas estabelecidas. Mas o que pode conter riscos, hoje, pode ser uma sementeira de resultados positivos amanhã. Vieira foi condenado pela Inquisição; se tivesse vencido, teria feito de Portugal uma grande potência católica, teria diminuído os temas de comparação desfavorável entre países católicos e protestantes, teria, talvez, atenuado a separação entre judeus e católicos. Certamente ele era um sacerdote, mas já estava ensinando as posições essenciais do concílio e, naquele tempo, dificilmente, um leigo poderia exercer uma influência como a sua, no campo ideológico.<sup>164</sup>

Quer portanto o papa que os leigos, em plena liberdade, façam a grandeza da ordem temporal, dando a César o que é de César. Gostaria de reconhecer, de passagem, que, no campo intelectual, a posição nova da igreja é diametralmente oposta à dos positivistas, também radicais defensores da separação. Para eles, a cultura era assunto espiritual, e devia estar separada do Estado. Para o papa, a cultura é de ordem temporal e deve estar separada da igreja, embora possa haver casas de ensino confessionais. Mas o leigo é livre de procurar a verdade, sem medo do *Index* e do Santo Ofício. Mas, as coisas de Deus estão reservadas ao clero, à hierarquia sagrada, separada do mundo, livre de preocupações com as questões temporais.

É claro que essa nova posição não significa a abolição da moral, nem a abdicação do direito à igreja de ensinar e dirigir as consciências. Mas, como sabemos, há um belo campo ainda pouco explorado, em matéria de moral econômica, por exemplo, que, respeitando a autonomia específica do temporal, dê ensejo à hierarquia de encaminhar moralmente as decisões. Cabe à hierarquia mostrar os retos caminhos da justiça nas relações entre os

homens, deixando-lhes, sempre, reconhecido o direito à escolha dos meios técnicos.

Mas, se a igreja reconhece a legitimidade da ordem temporal, e se afirma a liberdade do leigo no governo do mundo, dá-lhe, também, importante missão sacral e religiosa. Cabe-lhe cristianizar as estruturas do mundo, e levar a palavra de Deus além do que pode fazer a hierarquia. É a *consecratio mundi*, tema, aliás, do discurso do papa. Essa animação do mundo pelos princípios cristãos se faz segundo as seguintes regras:

a) admitindo a legitimidade dos valores temporais, e, portanto, reconhecendo que o problema brasileiro pede soluções diferentes do francês, por exemplo;

b) através do exercício das atividades temporais segundo princípios cristãos, mas dentro da sua condição própria; outrora, por força do jansenismo e do maniqueísmo larvados, o católico no mundo, ou era uma espécie de anomalia, um homem excêntrico, ou, então, vivia no mundo ao modo do mundo e na igreja como cristão - o que se requer, hoje, é que seja um profissional competente e honesto e de cujo comportamento irradie a luz da Graça que o anima, sendo, por exemplo, um bom chefe de empresa, em todo o sentido da palavra, por ser um bom cristão;

c) que defenda em setores religiosamente neutros princípios cristãos - creio que um jornalista católico possa prestar melhores serviços escrevendo numa folha lida por pessoas de todas as posições, do que a serviço de um jornal católico, confessional, lido apenas por irmãos na fé... principalmente, se tiver liberdade de dizer o que pensa, por não estar seu apostolado ligado à hierarquia...

Ora, sempre se lamentou o fato de que, numa sociedade externamente cristã, com pessoas cumprindo ritos externos da religião, se verificava um mínimo, apenas, de pessoas autenticamente cristãs. Essa verificação tem conduzido, em nosso tempo, a soluções pessimistas do tipo da cristandade de Diáspora, de Rahner, por exemplo, isto é, uma espécie de confissão de derrota e o reconhecimento de que, no mundo, haveria um pequeno rebanho de eleitos e a maioria fora da igreja. E que, à vista dos fatos correntes, seria oficializar a hipocrisia defender uma ordem externamente católica, e deixar que a prática da religião ficasse entregue a quem tivesse consciência plena das vivências cristãs e do Evangelho, pusesse toda a verdade em prática, enformando a sua vida e todos os seus valores. Certamente Rahner não condena a maioria às trevas exteriores acha que devemos reservar o nome de cristãos ao pequeno grupo dos efetivos - o resto poderá salvar-se, mas como são salvos os pagãos e os hereges de boa-fé.

Dentro dessa mentalidade, devia-se negar os sacramentos e os chamados socorros da igreja a todos os que não tivessem convicções definidas e vontade de ser bons cristãos. Um exemplo: ao contrário da prática que vinha desde a Idade Média, do batismo prematuro das crianças, só batizar a quem os pais oferecessem garantia de perseverança - o que, aliás, é querer o impossível. Os pais e os padrinhos não podem garantir, efetivamente, que vão conseguir algo mais do que se consegue habitualmente. Uma certeza nessas coisas é impraticável. Mesmo o casamento: a maioria, no Brasil, se casa na igreja, meio por hábito e uma espécie de superstição. Devemos deixá-los ao juiz de paz?

Discordo dessa maneira de pensar. Estou de acordo com a observação, historiador que sou, de que jamais haverá uma sociedade em que todos serão perfeitos cristãos. Pelo que tem sido até agora, creio que, sempre, haverá uma pequena

elite, um *pugilum grex* de bons praticantes e a massa dos cristãos mais ou menos nominais. Da mesma forma que haverá uma elite de sacerdotes e monges e a multidão dos leigos. Isso, na minha opinião, deve ser considerado normal, algo querido por Deus, em seus planos. Haverá um pequeno grupo de eleitos, que realizará na terra as primícias do reino de Deus. Mas, o grande número dos que não foram escolhidos para darem testemunho perante os homens, mas a cumprirem seus deveres de pura vida natural, não são condenados, mas vivem num mundo “apenas” natural e são, por assim dizer, representados diante de Deus, pelos escolhidos, sejam os sacerdotes e monges que, oficialmente, falam em nome do povo, sejam os leigos de vida religiosa elevada que se santificam e santificam seus irmãos. A vida social comum está cheia de situações em que uma elite consciente, uma minoria lúcida, dirige a grande massa até que esta chegue aos seus objetivos, que são, todavia, visíveis somente pela elite. Os eleitos são os líderes do povo de Deus e realizam nessa vida as primeiras promessas do reino, e os outros, liderados, chegam depois, e alcançam a glória em seguimento aos demais.

Com relação ao que poderíamos chamar povo comum, cristãos que apenas cumprem alguns deveres religiosos, que se limitam por vezes ao hábito da missa dominical (e hoje, muitos, nem isso), mas que, nos recenseamentos, respondem que são católicos, e que admitem teoricamente algumas verdades essenciais e respeitam a igreja, esses constituem algo muito importante: o terreno de onde saem os bons cristãos, os praticantes e os militantes. Não devemos condenar esses chamados cristãos nominais e medíocres - seria cair na posição do fariseu, em face do publicano. Por vezes, um católico que comunga todos os domingos, que acompanha a missa pelo missal, que conhece encíclicas e lê Maritain, pode estar, apenas,

pagando o dízimo da hortelã em termos modernos. Já outro, que apenas vai à missa, ou nem isso, por estar em situação complicada por força da crise da família - um desquitado, por exemplo, - mas que, no coração sofre seu pecado, esse pode ser um publicano e sair justificado.

Um casal leva o filho a batizar vida religiosa medíocre, procura-se a igreja porque todo mundo assim o faz e por terem ouvido que menino que morre pagão vai para o inferno, embora não se acredite muito concretamente numa vida sobrenatural definida. Pode haver muitas práticas supersticiosas de permeio com o catolicismo nominal. Se negarmos o batismo, a família se irrita, torna-se definitivamente protestante ou espírita e a criança será educada em meio hostil à igreja, será conscientemente anticatólica. Por outro lado, se batizada, a ação da Graça e o mínimo de aceitação da religião poderão conduzir a que, ao fim, a criança se converta. Essa é uma hipótese: fiquemos em fatos. Quantas pessoas, de grandes convertidos a nós outros, pessoas comuns que, depois de anos de segura espiritual, incredulidade maior ou menor, desinteresse e ausência de prática, nos convertemos? Um catolicismo nominal, rotineiro, cheio de equívocos, pode ser o germe de uma grande vida religiosa futura.

Daí ser importante respeitarmos o tipo exterior de religião, como condição geral, como quadro sociológico para uma vida religiosa perfeita. A destruição desse catolicismo sociológico, vamos dizer assim, conduzirá fatalmente ao estancamento das fontes de onde brotam as formas autênticas e puras. Daí reconhecer eu ao padroado extraordinário valor positivo - os movimentos de renovação hoje, muitas vezes, nascem em áreas que o padroado manteve "sociologicamente cristãs"...

## **4. A nova cristandade**

## **A. Os temas centrais**

As vésperas da Segunda Guerra Mundial, lançava Maritain a ideia de uma Nova Cristandade, posição que foi considerada ousada e que, hoje, pode ser considerada conservadora, pois grupos há que negam a possibilidade ou a conveniência de uma cristandade, qualquer que seja.<sup>165</sup>

Mas como o homem é normalmente conservador, a ideia de conservação surge com base nas forças elementares mais poderosas, as de defesa da vida contra a morte, é provável que a ideia da nova cristandade, com base nas autênticas inspirações do concílio, venha a ser vitoriosa. A cristandade medieval era unitária e ortodoxa: todo o mundo cristão era católico, toda a cultura era orientada pela religião e todos os homens sujeitos à igreja que, principalmente, detinha o controle da elaboração e comunicação de conhecimentos. O Estado era autônomo em sua ordem, mas o rei, como cristão, filho da igreja, enquanto o clero lhe era sujeito no temporal, os bispos sendo, normalmente, membros do conselho do rei, situação ainda visível na Inglaterra com seus lordes temporais e espirituais.

A cristandade medieval morreu sob o impacto de três golpes: a multiplicação das igrejas cristãs a entrada no “concerto dos povos” de nações não cristãs dos continentes não europeus; a secularização da sociedade e da cultura, que estabelece faixas enormes na sociedade fora da ação da igreja. Concomitantemente, a igreja se despojou de, praticamente, todas as formas de poder material.

Resta fixar os elementos do que poderá ser a nova cristandade, se ela realmente vier a existir e há indícios positivos de que sim.

Primeiramente, será uma cristandade. Isto é, uma civilização que reconhece os valores do cristianismo. Não será, como veremos, unitária e confessional, mas

ecumênica e pluralista. Assim sendo, os valores cristãos, geralmente válidos, serão os mais amplos e menos fixados em fórmulas, mas, de fato, muita coisa há em comum que todos aceitam. Se considerarmos o que hoje se admite em geral, sem que tenha havido qualquer movimento nesse sentido, por força de tradições e costumes, vemos, por exemplo, que a moral da Bíblia é adotada pela maioria das legislações, mesmo de países que podemos considerar mais ou menos fora da cristandade atual. Ou do esboço que temos. O que se pretende é, apenas, uma civilização que reconheça a legitimidade do fato religioso, considerado uma dimensão essencial do homem e, não, uma anomalia ou uma aberração como certos autores do século XIX, cujas ideias descobertas e batizadas como “teologia sem Deus” são apresentadas, agora, como novidades. Uma sociedade que reconhece publicamente essa dimensão religiosa, e que permite a expressão pública das vivências religiosas, e que norteia sua vida por certos valores cristãos gerais. É preciso que o homem moderno tenha a coragem de reconhecer o caráter fundamental da mensagem cristã, depois de tantos séculos de negação. Muitos desses elementos, do que podemos chamar aqui cristianismo essencial, não são claramente católicos ou protestantes, muita coisa há que é corrente e geral – o monoteísmo já está em Aristóteles. As formas de expressão e os conteúdos doutrinários variarão com as pessoas, lugares e situações. Certamente muito já se fez, e antes do concílio os Estados Unidos mostravam belos exemplos de uma civilização cristã, sem caráter confessional. Ou, melhor, com caráter supraconfessional. Assim, para ficar num exemplo aparentemente sem importância, mas significativo, pois seria explosivo nos princípios da República brasileira: um chefe de Estado católico que mandar celebrar um *Te Deum* não está infringindo o princípio da liberdade religiosa, mas, sim, aplicando tal princípio, já que ele manifestará seu louvor a Deus da maneira que lhe parece correta. Seria

contrário à liberdade religiosa obrigar, em nome do princípio da separação, que os governantes fossem impedidos de praticar sua religião.

Mas essa cristandade será ecumênica. Isto é, reconhecerá a todos o direito de praticar sua própria religião, considerará como legítimo o direito de todos e aceitará a colaboração de todos para a obra comum. Ao invés de considerar o praticante de outra crença como inimigo, devemos tê-lo como irmão separado, mas que pode ser unido em diálogo fraterno em torno de objetivos comuns, não só práticos, mas, também, teóricos. Para não sair do tema: se os membros das diversas comunidades se unirem para a difusão de princípios gerais de uma nova cristandade, isto é, se unirem para propagar certos princípios cristãos, admitindo francamente, nos debates, os temas de separação, mas os considerando como expressão de um direito, não um erro, poder-se-á, por exemplo, estabelecer um clima de aceitação de certos valores comuns. E isto se fará não apenas com os católicos, protestantes e ortodoxos: os judeus tão próximos de nós pelas raízes profundas do Velho Testamento, e outras formas não diretamente religiosas, como os espíritas e deístas em geral. Aliás, o papa, ao falar no diálogo, lembra os diversos círculos dos cristãos, das religiões não cristãs, dos que creem em Deus e, afinal, dos não crentes. Devo confessar aqui, com toda simplicidade, minha estranheza em face da atitude de certas pessoas que consideram preferencial o diálogo com os não crentes, quando o papa o colocou em último lugar. Certamente é possível, desejável mesmo, em certas condições, impraticável noutras. No Brasil, acho que já é preciso que alguém tenha a coragem de, ao menos, levantar a questão do diálogo entre católicos e espíritas, considerando, pelo menos, um fato: o número.

A nova cristandade será, portanto, ecumênica, reconhecendo a legitimidade das diferentes comunidades

religiosas, o seu direito a procurar plenamente seus objetivos próprios, sem polêmicas e lutas e, ao mesmo tempo, reconhecendo a legitimidade de grupos e pessoas desligados diretamente de atividades religiosas, além da autonomia específica das áreas seculares. Haverá, portanto, certa limitação do direito de expressão das vivências religiosas, tendo em vista os direitos dos demais crentes e dos não crentes, assim como das atividades seculares. Há muitas questões que o mero bom senso resolve: ninguém discute que o direito de culto, expresso em atos públicos, deva sofrer limitações impostas pelas condições de uma grande cidade ou em face do fato de haver, numa comunidade, razoável percentagem de dissidentes. Esse ecumenismo deve ter caráter positivo, se pretendemos que haja uma cristandade: ao contrário da “tolerância” antiga, o reconhecimento do valor social elevado e da legitimidade do fato religioso. Certas constituições liberais faziam referência à religião como se fosse um mal, sobrevivente de eras sombrias, que se tolerava, em nome da liberdade. Hoje, reconhece-se a religião, depois de várias conquistas da filosofia e da sociologia da religião (cite-se o nome de Max Scheler, apenas) como dimensão essencial da natureza humana. Então devemos oferecer ao crente todas as oportunidades de atingir a Deus. Mas, como estamos de fato numa situação em que coexistem muitas comunidades religiosas, elas todas devem gozar de liberdade e acatamento. Esta nova cristandade será pluralista e deve reconhecer aos órgãos de controle e decisão autonomia recíproca em face da religião. Assim, os órgãos de controle e decisão em matéria econômica (empresas e sindicatos) devem ser autônomos em face da religião, em face uns dos outros e em face dos órgãos de controle e decisão política (Estado): a sobrevivência do homem como homem depende de um mundo de empresas consideradas como entidades de direito privado, independentes umas das outras e de

sindicatos livres e atuando efetivamente em defesa dos empregados. Igualmente os órgãos de elaboração, comunicação e difusão do pensamento (jornais, editoras, universidades) devem gozar de poder decisório próprio e ser separados do Estado e existir em várias unidades independentes. É claro que uma universidade mantida pelo poder público pode perfeitamente ser um foco de pensamento livre, contanto que o Estado seja ideologicamente neutro. Um Estado com uma doutrina definida fará da universidade um centro de propaganda. Aliás, uma conquista de nossos avós no século XIX e que deve ser conservada: o Estado não pode ter uma doutrina própria, a separação entre o temporal e o espiritual não se refere apenas à religião mas a tudo o mais. Devemos lembrar que a doutrina democrática pressupõe a neutralidade ideológica do Estado. Certamente as leis podem expressar os valores gerais da nossa civilização cristã - mas tais valores, em si, não assumindo colorido confessional, não criarão um Estado ideológico. Quer dizer: além do reconhecimento do caráter ecumênico da sociedade religiosa, que abrange toda a humanidade, em cada unidade política, a nova cristandade afirmará a independência recíproca e em face do Estado, das agências de decisão e controle das atividades econômicas e intelectuais: não basta a ausência de uma censura do governo para haver liberdade de imprensa; se alguém adquirir todos os jornais e estações de rádio e TV de um país terá estabelecido uma ditadura pior do que a de Hitler.

As forças que fizeram a dissolução da cristandade medieval foram muito longe em seu ímpeto demolidor e criaram, para o homem do século XX, uma situação paradoxal: eliminamos os fins últimos em nossas atividades. Nenhum exemplo melhor do que os dos reinos do norte da Europa: conseguiram-se resultados quase perfeitos no combate aos males políticos e sociais, realizando verdadeiras

democracias ideais. A Suécia pode ser considerada uma democracia política, social e econômica em bases quase utópicas. Mas, como não se fixaram fins e valores gerais para a ação humana, limitando-se a extirpar males e não a construir uma cristandade, o sueco sofre horrivelmente de tédio, praticamente por não ter motivos de sofrimento. Principalmente, por não ter motivos de esperança. Afinal, “nem só de pão vive o homem”, eis a palavra aplicável à Suécia. Quase uma pasárgada do velho Bandeira - mas não é a felicidade...

Nesta era tecnológica em que estamos entrando é importante oferecer ao homem motivos de esperança e razões de viver mais profundas do que apenas uma sociedade bem administrada pode oferecer. Não basta a garantia do pleno emprego, não é suficiente uma previdência social perfeita, com mais uma política de assistência médica e habitacional. Não custa abolir os chamados tabus sexuais. Depois vem o vazio: afinal, para que a vida?

Ora, se os crentes e os homens de boa vontade em geral, que aceitam certos valores filosóficos, vamos dizer assim, dos livros sagrados (na Europa e na América nós todos podemos nos reunir em torno da Bíblia) iniciarem um trabalho convergente de defesa de certos valores essenciais da tradição cristã, no sentido de uma recristianização da sociedade, mas sem caráter confessional, colaborando as comunidades religiosas em torno do fim comum, abolindo-se as polêmicas, poderemos oferecer à máquina este suplemento de mística de que falava Bergson antes da guerra. Poderemos, com isso, devolver ao homem do século XXI a alma que perdeu por aí. E assim será uma nova cristandade, ecumênica e pluralista, vitalmente cristã, mesmo sem formas externas acentuadas de caráter religioso.

## **B. Duas falácias**

Todas as épocas são únicas e decisivas para os contemporâneos, são tempos únicos e de salvação. Seria isso algo muito óbvio e um lugar-comum se, em geral, não fosse o fato obscurecido pela consciência de situação, que impede considerar o passado. Como vivemos no presente, como o tempo em que vivemos é único e definitivo, achamos que só nosso tempo é o dia da salvação. Sou um homem da segunda metade do século XX - minhas decisões e opções são válidas unicamente para a história atual - existencialmente falando, não teoricamente, é claro, me são irrelevantes os fatos e as opções do reinado de D. Pedro II. Trata-se de algo que os filósofos do século XIX em geral não compreenderam - ao estudarem a história, raciocinaram como contemporâneos, não como filósofos, e, muito menos, como historiadores. Por certo que, para Marx, como líder político, o problema que lhe interessava eram as condições do operariado na era do vapor. Mas como "metahistoriador" deveria saber que, em outras condições, haveria outros problemas e que os tempos eram de salvação para ele, que vivia, então, não para a humanidade em geral, que vivia uma transformação, entre outras.

Outra observação paralela, que desenvolvo em minha *Teoria geral da história*: toda situação histórica é ambígua, isto é, possui um valor dominante e o desvalor correspondente.

Daí não me espantar quando vejo a emoção com que algumas pessoas se preocupam por demais com as chamadas "teologias sem Deus". Alguns homens, em face dos notáveis progressos da ciência natural de nosso tempo, progressos que parecem únicos (pois são os de nosso tempo, são únicos para nós) se desconcertam e anunciam a morte de Deus. Para um meta-historiador, as teologias sem

Deus de nosso tempo não passam de monótonas reincidências de velho tema. A história se desenvolve como um tema musical e sempre achei o *Bolero*, de Ravel, uma bela imagem do processo histórico, pela repetição incessante dos temas, embora com certa variação. Creio, mesmo, que uma das deficiências da Política em nosso tempo provém de poucos lerem Aristóteles, Tácito, Tito Lívio e alguns autores antigos mais, que conheciam a arte de governar muito melhor do que os tratadistas modernos. Como não aprenderiam os estudiosos de ciência política se lessem mais Vieira...

Mas volvamos à “teologia sem Deus”.

De vez em quando, conforme uma gravura medieval, o homem fura o céu e descobre algo do outro lado. Alegro-me com os astronautas e, quando vejo as angústias de suas esposas, lembro-me de nossas desconhecidas antepassadas que ficaram em Lisboa chorando e não puderam acompanhar pela TV a viagem dos maridos que saíram pelos mares, a maioria não voltando. Camões cantou belamente o que sentiram. Que diferença entre a viagem marcadinha e controlada das “apolos” e a aventura no escuro de Gama, Dias, Magalhães, Colombo ou Cabral... Mas, enquanto os marinheiros traziam de cada viagem, como observou Vieira, o desmentido a muitas teorias dos antigos, Galileu e Copérnico furaram o céu e descobriram outras coisas. A Inquisição entrou em pânico em face das teorias de Galileu e com razão - não que a questão do geocentrismo ou heliocentrismo fosse fundamental, mas pelas consequências implícitas, pela criptometafísica, como diria Max Scheler, correlata. Giordano Bruno se entusiasmou e dizem que concluiu - “mas, agora, estamos no céu”. Para homens que aceitavam como corrente a imagem medieval de céu, terra, inferno, como vem na *Divina comédia*, Galileu confundia mais as ideias do que tudo o que tem acontecido no século XX.

E no século passado? A eletricidade, hoje perfeitamente doméstica e tranquila, que nos parece que sempre esteve a nosso lado, criou seus problemas. Vou discutir mais questões relativas ao século XIX, pois a era dos descobrimentos marítimos e de Galileu foi bem sensacional e, hoje, não consideramos muito sensacional o século de D. Pedro II, que nos parece bem-comportado e muito composto. Gravemente composto. Como uma página de Machado de Assis.

A era da eletricidade começou com Franklin, que roubou do céu o raio e dos tiranos o cetro, conforme verso latino que no meu tempo ainda se aprendia nas escolas. Até Franklin, o raio fazia parte dos atributos divinos (Júpiter Tonante) e todos se atemorizavam com as trovoadas e rezavam... por Santa Bárbara. Ora, Franklin desmitificou a eletricidade natural e um para-raios, coisa banal, resolvia o problema. Não precisava apelar para São Jerônimo e Santa Bárbara virgem. Como o poder político também se fundava na tradição e era considerado divino, Franklin, com sua participação na Revolução americana, ajudou a criar um fato novo: governo fundado na vontade dos homens. Podemos dizer que, para seus contemporâneos, desmitificou a eletricidade e o poder.

Gratry, um dos bons pensadores católicos do meio do século, comenta horrorizado a blasfêmia de uns homens de negócio americanos que, reunidos em banquete, passaram um telegrama a si próprios que, indo de estação em estação, dava volta ao mundo e chegava de novo a eles. Era uma proeza inaudita: a palavra humana, com a velocidade do raio, dava volta ao mundo. E que continha o telegrama? Três palavras: “eis-me aqui”. A frase não foi escolhida por acaso e daí seu tom blasfematório. Nos capítulos finais do Livro de Jó, Deus, depois de tantas polêmicas em torno do pobre varão, aparece, e desafia os homens a deslindarem os segredos do universo. São versos de grande beleza,

convém dizer, com imagens da melhor poesia oriental. Mas, no capítulo 38, verso 35 pergunta: “Ordenas aos relâmpagos e eles comparecem dizendo: ‘eis-nos aqui’?”

Quer dizer: o que a Bíblia dizia ser sinal da impotência do homem diante de Deus - mandar que o relâmpago fosse e volvesse obediente - era, agora, um fato tranquilo e banal...

Então, diante de tantas coisas, Augusto Comte que, aliás, não acreditava na eletricidade (ou, pelo menos, certos discípulos brasileiros diziam isso e o praticavam) fundou uma religião sem Deus, que, se não chegou a ser uma teologia (a parte especulativa do positivismo era fraca), pelo menos uma liturgia altamente elaborada havia. E a moral, também. Augusto Comte, pelo menos, teve o mérito de tirar as últimas consequências de sua posição, criar uma religião nova de ponta a ponta e acrescentar uma série de soluções bem fundadas e por vezes muito razoáveis, ao invés de umas confusas elucubrações de quem não quer ou não sabe dizer claramente o que se pretende. O catecismo positivista ao menos é claro, leal e lógico.

E a desmitificação do cristianismo? É Cristo sem certos aspectos menos aceitáveis aos preconceitos intelectuais.

O cardeal Danielou acaba de responder a algumas das mais importantes destas tentativas, com *Os evangelhos da infância*. Mas mesmo esta “desmitificação” do cristianismo, nem isso é novo. Como sempre, certas novidades críticas costumam provocar polêmicas e debates. Mas, afinal de contas, Renan (que tem páginas muito pertinentes sobre política e que poderiam ser ainda lidas) escreveu no melhor dos estilos livros e livros para “desmitificar” os Evangelhos. Renan opunha são Paulo ao Cristo, ao “meigo rabi da Galileia” (ele é responsável pelo lugar-comum que enfurecia nossa mocidade de militantes enérgicos). Para ele havia um belo cristianismo das pregações da Galileia e são Paulo romanizou a coisa e criou a igreja católica

hierárquica, jurídica e monárquica. (Hoje se diz que Cristo era essênio e são Paulo e são João adaptaram as coisas para agradar aos romanos e opuseram a nova religião ao velho judaísmo...). Augusto Comte não acreditava na existência histórica de Jesus: achava que são Paulo era o verdadeiro fundador da igreja católica, hierárquica e monárquica, que ele muito admirava. Ele e seu discípulo Maurras. E opunha o catolicismo de são Paulo, doutrina de ordem e método, ao cristianismo algo dissolvente dos protestantes, que detestava. (Geralmente, quando alguém perde a fé, se não adquire outra religião, costuma conservar os preconceitos da antiga).

Nada há de novo debaixo do sol. Toda essa polêmica de teologias sem Deus é repetição de velhas polêmicas, e reincidência de uma crise que ocorre sempre que surge qualquer novidade. Sempre haverá novidades. Só que não passam de caras novas do eterno homem desorientado e confuso.

Desde o período de entre as duas guerras que um problema tem sido posto em França e dada a capacidade que possuem os franceses de transformar em universais seus problemas peculiares, vem sendo discutido por todos os católicos do mundo. A tese é a seguinte: nossos tempos parecem-me com os do fim do Império Romano; então a igreja, ao ver que os bárbaros iriam assumir o domínio do mundo, passou-se a eles, e deixou, consoante a frase do próprio Cristo, “os mortos enterrarem seus mortos” e aceitou os francos, álanos etc., enquanto Roma deixava a vida e entrava para a história. Logo, conviria adotar a mesma objetividade e... passar aos novos bárbaros. O grito *passons aux barbares* tem sido muito repetido nos congressos e reuniões e todos concordam com a tese. Pessoalmente nada vejo de anormal e absurdo no raciocínio. Acredito que estamos no limiar de nova Idade Média, quer dizer, no começo de nova civilização (e escrevi

isto na minha *Teoria geral da história*) e acho, igualmente, que a igreja deve batizar os novos Clóvis, deixando à velha Roma, isto é, à Europa, uma posição de força moral, apenas. [166](#)

O que, porém, me faz considerar o raciocínio de muitos escritores e clérigos franceses totalmente errado é a conceituação das novas forças que surgem. Passemos aos bárbaros, pois não. Mas quem são os bárbaros?

Nesse ponto é que surge o engano, um duplo e terrível engano. Como podemos verificar em mil documentos, os católicos franceses estão tentando colocar em termos universais, uma questão interna, de caráter puramente específico. Nas grandes nações industrializadas o fenômeno típico da época é o socialismo e, como na França e na Itália, por força de perigosas afinidades entre política e religião, o movimento operário é anticatólico, e, por isso, comunista (na Itália, o antivaticano de origens medievais, agravado pela questão romana, representa a principal razão de ser das forças do Partido Comunista Italiano - hoje, como na Idade Média, lutam guelfos e gibelinos). Em vista disso a questão é colocada como integração da igreja nos movimentos operários e, notadamente, aliança entre cristãos e marxistas. O que mais me espanta é o fato de haver quem, no Brasil, aplique semelhante maneira de pensar, embora a revelar um fenômeno conhecido: nós brasileiros pensamos em francês, temos a cabeça na Europa. E não vemos o que acontece em torno de nós. Gilberto Freire descobriu que havia negros no Brasil e que isto era um fenômeno muito importante estudado em universidades americanas e eu me lembro de ouvir, quando saiu *Casa-grande & Senzala*, pessoas que criticavam o sociólogo pernambucano por “tratar dessas coisas” em livro...

Primeiramente: quem são os bárbaros?

João XXIII e Paulo VI, em três famosas encíclicas<sup>167</sup> sociais, assim como na administração da igreja e na convocação do concílio (e nas viagens do atual pontífice) estabeleceram corretamente os termos da questão, mostrando, aliás, uma visão mais autêntica da realidade social do mundo do que muitos intelectuais europeus. É que não pensaram em termos nacionais, mas planetários. A realidade efetiva da história no momento atual, vamos dizer, a partir da Segunda Guerra Mundial, é, precisamente, a entrada no “concerto das nações” de povos não europeus, mais claramente, povos de cor. É o talvez impropriamente chamado Terceiro Mundo, que vem demonstrando sua vontade de ser o que vem trazer suas novas contribuições à civilização. A herança da civilização ocidental será recolhida pelos latino-americanos, asiáticos e africanos que ainda podem crescer, criar situações novas e, principalmente, formas novas de cultura.

Se nós, brasileiros (que não somos subdesenvolvidos ao sul do paralelo 19) já lançamos as bases de uma civilização tropical e mestiça, já realizamos muita coisa interessante, o que não ocorrerá quando todos os novos bárbaros estiverem cristianizados? Penso que o Brasil tem uma posição como a das Gálias, ou mais tarde da Irlanda: isto é, a primeira nação bárbara a ser civilizada.

O grande acontecimento do nosso tempo não é apenas a ascensão das classes trabalhadoras (fenômeno que, como vamos ver, não está necessariamente associado ao socialismo marxista) mas o deslocamento progressivo dos centros de interesse, a entrada de povos de cor no noticiário, o fim do caráter predominantemente europeu e caucásico da civilização. E todos esses povos possuem estilos de vida própria e podem trazer uma contribuição diferente para a civilização. As técnicas de domínio psíquico dos habitantes do sul da Ásia (a ioga se

universaliza e Merton estava em contato com budistas quando morreu), certos estilos japoneses e mesmo chineses de viver, o sentido musical dos africanos, a falta de pressa do latino-americano, o bom humor e o “jeito” do brasileiro, eis ingredientes que poderão corrigir certos aspectos negativos da civilização franca, isto é, da civilização nascida do Império de Carlos Magno, e da qual os Estados Unidos são a última expressão. Quem quiser, hoje, passar aos bárbaros, tem que entrar em contato com os povos de cor e pôr de lado o utilitarismo e o tecnicismo ocidentais e considerar, por exemplo, que há aspectos mágicos inevitáveis na vida e que os homens se preocupam mais com os problemas do além-túmulo do que com o futuro tecnológico. No Brasil, concretamente, as técnicas mágicas (influência sobre a vontade alheia pela ação simbólica à distância, convocação dos espíritos dos mortos etc.) são itens importantes das agendas de preocupações de muito mais gente do que geralmente se supõe. Quando vejo católicos franceses adotando o marxismo, para aproximar-se do operariado francês que se tornou comunista por força do anticlericalismo republicano, penso na dificuldade de aplicação de igual sistema no Brasil. E pergunto: devemos estudar a umbanda ou o espiritismo? É possível o católico kardecista ou umbandista? As autoridades coloniais, dotadas de mais sentido etnográfico do que os modernos, criaram várias formas de folclore afro-católico (os congados, por exemplo) e acertaram o passo de modo genial. E hoje?

Com relação à “ascensão do proletariado”, o que vemos nas áreas desenvolvidas? Não a substituição das classes médias pelo operariado, não um mundo socialista, mas o que Augusto Comte denominou com exatidão extraordinária “incorporação do proletariado na sociedade moderna”. Vemos isto na política que deveríamos denominar solidarista dos reinos do norte da Europa e da

*Commonwealth*. Vemos isto no pós-capitalismo dos Estados Unidos. Em parte pelo progresso tecnológico, em parte por efeito de políticas efetivas de redistribuição da renda nacional (Previdência Social, Imposto de Renda, assistência em várias formas, política habitacional etc.). Os países que podemos considerar líderes na área democrática oferecem, com modalidades diversas, a presença de um só fenômeno: a universalização das classes médias. Um século depois de Karl Marx temos a grande novidade: o operário de classe média. Acredito que isto já poderia ter acontecido em França, se considerarmos a grande prosperidade do antigo reino de São Luís depois da guerra, se outras fossem as condições políticas. Em resumo: a ideia de Augusto Comte, repensada por Thierry Maulnier e hoje repetida pelos grupos da *Action Française* (que, em *Aspects de France*, retomam a luta de Maurras) isto é, de que o proletariado se acha, como os germanos de outrora, acampado às portas das cidades, isto é, de nossa civilização, pode ser verdade em França, mas não o é na Suécia ou nos Estados Unidos e em muitos outros países. (Citei dois casos extremos, para mostrar a variedade das soluções). Reconheço que há falhas no sistema americano, como mostra o problema racial. Como podemos dizer que há uma América Latina dentro dos Estados Unidos, disfarçada sob um verniz de *American way of life* só aparente. Casos como os dois Kennedy e de M. L. King o confirmam...

A igreja, na pessoa dos papas e de muitos bispos está passando aos bárbaros, isto é, a uma igreja mestiça.<sup>168</sup> E isto não é novidade para nós: quando nasci, o arcebispo de Mariana, o meu bispo era D. Silvério, talvez o primeiro prelado negro do mundo moderno, o menino pobre de Congonhas que, na Páscoa de 1881, ouviria em confissão o imperador D. Pedro II...

## 5. Deus e César

### A. Igreja e Estado

O princípio cristão das relações entre a igreja e o Estado é claro e singelo: “Dai a César o que é de César e a Deus o que é de Deus”. Na prática, porém, a situação nunca foi muito clara. Na Idade Média, como vivíamos em regime de cristandade ortodoxa, o rei era um cristão e devia, de ofício, proteger a igreja, enquanto os clérigos estavam sujeitos ao rei para o temporal, colaborando com ele, sendo os bispos “lordes temporais”, conselheiros natos do rei. O primeiro livro cristão de política foi escrito pelo bispo de Orleans para o rei Pepino, pai de Carlos Magno. Essa situação criava uma série de tensões, sendo sua ambiguidade essencial – o rei sujeito à igreja, como cristão, mas superior a seus bispos, como rei, como soberano, o que provocou conflitos permanentes, como a famosa questão das investiduras, da qual participaria o próprio papa, embora fosse uma questão ligada à administração das dioceses do Santo Império. Pessoalmente considero a nossa questão dos bispos como uma retardatária questão das investiduras no século do liberalismo.

Esses choques e tensões tiveram o mérito de forçar o aparecimento de teorias complementares e opostas, da liberdade da igreja em face do Estado e de defensores da autonomia do poder dos reis em face do papa (direito divino dos reis) e afinal do caráter temporal da autoridade política (“autonomia específica do temporal”, diz Maritain) e o cardeal Journet em seu monumental e infelizmente inacabado tratado da igreja do verbo encarnado tem páginas magistrais a respeito. A providência de Deus se exerce com relação à igreja de modo direto, e com referência ao Estado, indireto.

Depois do século XVI, povos pagãos, povos cristãos separados de Roma ou camadas da população sem vida religiosa direta, etc. e outras situações semelhantes vieram criar uma sociedade pluralista e, hoje, ecumênica, forçando, principalmente depois da Revolução Francesa, um equacionamento diferente do problema. Na minha opinião, mais fiel à letra do Evangelho. Isto é, a distinção entre as coisas de César, das que são de Deus. Um dos livros de Maritain, ao ser traduzido para o inglês e passou a intitular-se *Das coisas que não são de César*: carece de haver um que trate das que são de César, e de Deus apenas genericamente, como dirá Journet.

Muito embora se admita que a sociedade deva aceitar, de modo amplo e genérico, os princípios cristãos como base geral da vida, o Estado e as atividades que podemos considerar seculares (o que pertence a César) devem estar separados do que se refere ao culto a Deus e encaminhamento do homem para sua salvação após a morte. Naturalmente deve haver colaboração entre os representantes de César e os representantes de Deus, pois o homem não pode dividir-se: o que poderá criar sérios motivos de escândalo, desobediência e perplexidade.

Certamente, deve haver colaboração: “Dai a César o que é de César”. Os clérigos estão sujeitos às leis do país e devem respeitá-las. Há mais, porém: se a maioria do povo aceitar valores cristãos e se considerar a doutrina da igreja como verdadeira, pode e deve fazer com que ela passe às leis. A solução medieval dos bispos no conselho do rei pode conhecer, hoje, muitas outras modalidades: os eleitores católicos elegem deputados que vão fazer com que certos pontos de vista da igreja passem para a legislação; escritores católicos ao discutirem encíclicas podem difundir pela imprensa certas soluções, influir sobre a opinião pública e sobre as decisões (quem ignora a influência de economistas católicos como Perroux e Colin Clark para a

formação das modernas doutrinas sobre o desenvolvimento econômico, que colocaram os esquemas marxistas acerca de luta de classes fora do centro de interesse?), técnicos católicos poderão, em órgãos do governo, participar da elaboração de normas administrativas, (caso da legislação brasileira de trabalho e previdência, obra de juristas e técnicos católicos, em grande parte) etc.

Cabe a César realizar o bem comum, uma relativa felicidade terrena, que nunca é completa, muito menos definitiva, por força da transitoriedade das coisas humanas - nossa vida é um perpétuo recomeçar, em política também, e isto faz a história. Em geral (como vemos em tantos autores do século passado, como Comte e Marx) os homens acreditam numa espécie de *parusia* leiga, num quinto império, que seja a idade definitiva e acabada do homem, quando não haverá mudança, nem males - o *millenium*, enfim. Mas isto significa, realmente, o fim da história. Ora, acontece que, enquanto homens nascerem e morrerem, haverá mudanças e a história prosseguirá sua faina, criando situações novas e apresentando aos homens novos desafios. O êxito de uma política provocará por si próprio a necessidade de mudança, pois seus resultados criarão uma situação nova, que estará impondo outra política. Se um governante enfrenta uma situação de inflação e a consegue debelar, criará, se a mesma política permanecer imutável, uma crise de depressão. Importa mudar a linha política periodicamente.

E voltando às relações entre César e Deus: se conseguirmos uma situação de bem-estar social generalizado, quando a abolição da miséria não justificar mais táticas escapistas e de evasão, quando todos tiverem bons hospitais e não houver necessidade de milagres ou médiuns para curar doenças, a religião deixará de ser o ópio do povo, para assumir a forma de realização plena do homem, a superação da contingência e a efetivação de uma

verdadeira transcendência. Sempre haverá lugar para a religião autenticamente compreendida e vivida e o mal da Suécia está na ausência da religião, que abolindo uma forma qualquer de esperança, não para sair do mal, mas para superar a contingência, como aliás demonstrou a irmã Maria Carmelita de Freitas em um belo ensaio de teologia, e talvez o primeiro de mão feminina entre nós - *Dinamismo e dialética da esperança* - criou uma situação muito séria.

O homem está transitoriamente no mundo, mas o mundo é a sua condição natural: o Estado realiza a ideia mundana em sua plenitude, e cria, para o homem, as condições fundamentais para sua existência. Mas esta só se realiza plenamente em Deus.

Ora, há temas, por assim dizer, teimosos e que, jamais, saem da circulação, nem encontram solução definitiva, como este da posição da religião em face do Estado, o da oposição ou aliança entre Cristo e César. Berdiaeff, por exemplo, ensina-nos a doutrina pessimista do caráter satânico do Estado e César inimigo de Cristo. Otávio de Faria, em ensaio sugestivo hoje ignorado, fala-nos numa oposição radical expressa na condenação formulada por Pilatos. A doutrina tradicional e corrente na igreja tem assumido o caráter de dupla negação:

- a) nenhuma forma política será considerada essencialmente ligada à igreja;
- b) a igreja não se compromete com e nem hostiliza nenhuma forma política. O princípio católico é, afinal, o da relativa irrelevância de César e da aceitação da autoridade vigente, quando não tirânica nem perseguidora.

Na Bíblia, além de alguns aspectos do Velho Testamento, bastante governistas, temos, duas palavras de Cristo: “Dai a César o que é de César”; “meu reino não é deste mundo”

e a recusa do império na tentação do deserto. Quando Cristo disse a Pilatos que o reino não é deste mundo, pelo que acrescentou e, pelo contexto, estava querendo dizer *mundo* em sentido óbvio. Ele não era um rei como Herodes ou Tibério. São Paulo disse que não há poder que não venha de Deus - o que significa a relativa indiferença em face do Estado e a aceitação simultaneamente de qualquer governo e a afirmação de São Pedro, na primeira encíclica social que foi a *I Petri*, que devem os discípulos ser “submissos a toda instituição humana, por amor de Deus, quer ao rei como soberano, quer aos governadores, como enviados por eles” (...) “Honrai a todos, amai aos irmãos, temei a Deus, respeitai ao rei. Servos, sede obedientes aos vossos senhores, com todo o temor, não somente aos bons e moderados, mas também aos díscolos”.

Os textos da Bíblia são de tal ordem que foi fácil a muita gente tirar daí uma doutrina do direito divino dos reis, embora com Santo Tomás, Suárez, Vitória e Mariana saísse, também, uma justificação da insurreição. Certamente a igreja coroou os reis e abençoa os frutos do trabalho - é anticatólica a doutrina que amaldiçoa a natureza e os bens deste mundo. Mas a verdadeira doutrina católica é a da transitoriedade dos bens terrestres, o caráter *viator* do homem e sua condição peregrina. Com isto, o Estado, como o casamento, como a propriedade, são bens relativos, passageiros e que valem apenas como processo de santificação. Devemos possuí-los como se não os possuíssemos, na certeza de que vamos perdê-los depois de curtos anos de vida. Daí a relativa irrelevância, podemos dizer assim, das realidades políticas, para quem pensa em Deus. Ou, segundo as perspectivas eternas. Mas, concretamente, como se colocou o Cristo, em seus dias terrenos, em face da sociedade e do Estado. Ele seria o sedicioso da literatura romântica, hoje, curiosamente defendida por alguns católicos?

Um historiador, como historiador, lendo o Evangelho apura o seguinte:

a) Cristo era galileu, de uma região agrária e de clima ameno e paisagem bucólica, então sujeita a Herodes. Todos os autores reconhecem o caráter idílico, poético e lírico da pregação na Galileia, em face da violência e agressividade da pregação na Judeia (Jerusalém e arredores). A amenidade da pregação da região nativa é responsável pelo lugar-comum do tempo de Renan “o meigo rabi da Galileia”, presente em toda sublitteratura religiosa. Os discípulos eram geralmente galileus - e sotaque da região foi dos argumentos da serva do pontífice para convencer a Pedro, em sua negação, que era um dos apóstolos. Judas era judeu, cômico de sua superioridade de gente da capital em face dos rústicos pescadores e operários galileus, terminou rompendo com o grupo e traiu. São João, galileu convicto, escreveu coisas duras a respeito de Judas e dos judeus, termo que, na minha opinião, deve ser compreendido como restritivo da região do norte da Palestina. Quando o discípulo Amado falava em “judeus”, não se referia aos hebreus em geral, mas aos homens de Jerusalém e arredores.

b) Cristo não teve problemas com Herodes, em sua pregação. Não o apreciava, por certo; ele era um devasso. Mandou matar João Batista, não por motivos políticos ou sociais, mas pessoais. O precursor criticava a vida conjugal deplorável de Herodes; ele o matou. Com relação a Cristo, ele sempre foi indiferente. Na Semana Santa quer ver uns milagres. E o mandou embora. Pilatos, igualmente, não viu crime em Cristo. Não queria matá-lo. Foi apenas fácil em aceitar a pressão popular. Mas no famoso diálogo entre Jesus e Pilatos não vemos a hostilidade entre Cristo e

César, mas a eterna incompreensão entre os poderes do mundo e a presença de Deus.

c) Cristo condenou as riquezas, mas viveu bem com alguns ricos, frequentou casas de outros, amou ao jovem rico a quem ofereceu um destino melhor, se renunciasse a tudo. Os publicanos, cobradores de impostos romanos, ricos e opressores foram bem tratados em parábolas e na prática. Os militares não tiveram má apresentação: recitamos na comunhão palavras de um centurião e os soldados da crucificação estavam agindo cruelmente, mas dentro de certo contexto.

d) Cristo enfrentou sempre e combateu pontífices, sacerdotes, doutores da lei, fariseus etc. Seus inimigos declarados sempre foram os poderes religiosos de Israel, notadamente o Templo de Jerusalém. Ele foi condenado à morte (o que dá uma certa grandeza austera ao pecado de Anás e Caifás) em nome do monoteísmo: não poderia ser Filho de Deus, pois só há um Deus. Inventaram argumentos políticos, pois Pilatos não perderia tempo condenando um homem só por se dizer Deus.

Para concluir - Cristo trouxe nova visão do messianismo puramente espiritual e nova mensagem religiosa. A casta sacerdotal judaica reagiu contra. Seu reino não era deste mundo, era o reino de Deus. E os fariseus, levitas, doutores da lei que monopolizavam o reino de Deus, o templo e a Palavra de Deus não queriam aceitar seu ensinamento. Levaram-no à morte, com apoio do povo, que hoje aplaude, amanhã condena. Para as potestades deste mundo, sua palavra não era condenação nem apoio. Dai a César, devolvi a César, o que lhe pertence: o dinheiro dos impostos, o serviço militar, a obediência aos sinais do trânsito, se houvesse automóveis naquele tempo. Tudo isso

é relativamente neutro do ponto de vista da salvação. Respeitai ao rei, para a garantia da ordem. Pode ser um tirano: os tiranos morrem, como os bons reis e como todos os homens. A figura deste mundo passa...

Um aspecto muito importante na oposição entre o conceito de messianismo judaico e o que Cristo ofereceu também serve para esclarecer o problema. Todos sabemos que, para os israelitas, o Messias viria restaurar a Independência nacional e teríamos um rei da raça de Davi, sentado num trono em Sião. Talvez uma das causas da crise de Judas seja, exatamente isto, pois Jesus era descendente de David, deveria ser o rei temporal. Mas recusou, sempre, fazer-se aclamar como rei e aceitou os aplausos da entrada triunfal por saber que, naquela mesma semana, o povo de Jerusalém o iria, talvez com as mesmas bocas, o que não é surpreendente para um historiador, pedir a Pilatos que libertasse Barrabás (que, de certo modo, era um agitador social e político) e levasse o Profeta ao Gólgota. O problema era tão visível que as mães dos discípulos mais amigos tiveram discussões, muito maternais e humanas (os Evangelhos têm páginas que são de uma humanidade extraordinária) acerca dos empregos que os filhos teriam na futura corte. Parece até uma campanha eleitoral... E foram tranquilamente desmentidas: havia lugar para eles nos patíbulos futuros... Cristo apresentou-se como Messias espiritual, que veio salvar os homens, libertá-los das penas do pecado (indiretamente, de males políticos e sociais). Ora, isto, com as afirmações escandalosas de filiação divina, a desmentir o monoteísmo agressivo de Israel, fez com que os doutores da lei e os sacerdotes o condenassem.

A igreja, aliás, sempre ensinou isso. E esta oposição entre o caráter “espiritual” do messianismo de Cristo e o “carnal” dos judeus, confirma o que estamos dizendo da relativa irrelevância do problema político e a indiferença da igreja em face do Estado, que aceita, como situação de fato, vive

bem com o rei que temos, e passa adiante. “Passará o céu e a terra, mas as minhas palavras não passarão”. Esse indiferentismo político da mensagem cristã responde a uma tese tradicional – a do pequeno êxito político-social dos cristãos. Sempre será assim: “meu reino não é deste mundo”. Os socialistas podem ter feito mais pelos operários do que os católicos – no Brasil, convém recordar que nossa legislação trabalhista é quase toda de autoria de juristas católicos de tendência conservadora que trabalham na área do Ministério do Trabalho e do atual INPS. Mas, poderia perguntar: o que os socialistas já fizeram para incentivar a prática das virtudes e aproximar os homens de Deus? A pergunta é, por si e em si, um *non-sens*.

As instituições político-sociais são, como o casamento, boas em si mesmas e a virtude está em cumprir o dever de estado, coisa antiga e sabida, vamos dizer de frei Luís de Leão, na *Perfeita casada*. Uma esposa e mãe pode atingir a santidade no seu estado, se souber cumprir bem seus deveres conjugais e maternais; a monja atingirá a santidade se for perfeita religiosa; uma funcionária pública atingirá a santidade se for zelosa e competente e fizer seu trabalho com amor. São Luís foi santo por ser um bom rei, santo Tomás Morus foi santo por ter posto seus deveres para com Deus acima da obediência ao rei da Inglaterra. Que o mártir inglês nos sirva de exemplo: era um jurista, sabia que o rei estava fora da lei; ficou com ela. Era um intelectual, culto, amigo de Erasmo, bem-humorado, vivia confortavelmente e casou-se duas vezes. Foi lorde chanceler da Inglaterra. Abandonou tudo e perdeu fisicamente a cabeça, para conservar sua fidelidade a Deus, à igreja de Roma e ao verdadeiro conceito de direito como sempre aceitaram os ingleses.

São Luís foi um grande rei e Joana D’Arc uma camponesa que pôs o rei no trono e os ingleses para fora da França. Tudo, afinal, relativo aos fins. O essencial, na visão cristã, é

que as realidades terrestres são “santificáveis”, digamos assim, são dignas e criadas por Deus. É uma verdade contra o maniqueísmo, que é doença congênita do cristianismo, e do jansenismo, seu fruto moderno. O casamento e o poder não são males. Mas são coisas meramente humanas, passageiras e transitórias. O Verbo de Deus não se encarnou para resolver problemas político-sociais, mas para reconciliar o homem com Deus e, por tabela, isso poderá resolver problemas políticos e sociais. Mas a finalidade do cristianismo é exatamente sobrenatural.

## **B. Religião e política**

Muitos autores (Weber, Tawnney, Fanfani...) já escreveram sobre o tema das origens religiosas, notadamente calvinistas, do capitalismo. Muito antes dos historiadores, sociólogos e economistas do século XX, a apologética já tomara do tema, e não sendo, então, o capitalismo encarado desfavoravelmente, assinalava-se o caráter “progressista” das nações protestantes, notadamente da Inglaterra vitoriana e dos nascentes Estados Unidos. Se compulsarmos a obra de juventude de Rui Barbosa, principalmente o que escreveu durante o Império (citaria de amostra a conferência do centenário de Pombal) teríamos muitos exemplos da tese que assinalava o caráter mais “avançado” do protestantismo. Os autores, ao discutir o tema, geralmente se interessam pelas doutrinas calvinistas da justificação: o êxito econômico considerado uma demonstração do favor e da graça de Deus, ao contrário da teoria mística que muitas vezes considera a dor e o sofrimento como provas do mesmo favor e da mesma graça. Encerrando o debate teológico, que não pretendo desenvolver, direi que males e bens podem ser igualmente provas do favor divino, pois não sabemos, afinal de contas, se o que nos acontece é, no fundo, um bem ou

um mal e precisaríamos conhecer as consequências mais remotas de um ato para julgá-lo em definitivo. Isto, segundo o ponto de vista dos homens. Mas quem poderá conhecer o ponto de vista de Deus?

Na realidade, o dinamismo protestante na origem do capitalismo e, no século XX, na origem da socialdemocracia do tipo sueco ou britânico, e, quiçá, do êxito da monarquia constitucional, me parece mais visível menos na presença de uma determinada influência, do que numa ausência. Creio que não é a doutrina da justificação, ou outra qualquer, que tenha influído sobre os fatos que a história dos países protestantes conhece. Na minha opinião, o capitalismo vitoriano, a monarquia constitucional, a socialdemocracia, tudo que demonstra êxito político, econômico e social nesses reinos tranquilos vem antes de uma ausência: o protestantismo, em geral, tem sido neutro em política, ou, simplesmente tem aceitado o sistema vigente. Como não há, pelo menos com a força e a intensidade que houve na área católica, uma “doutrina social” protestante (e a identificação do êxito comercial com a graça é um reflexo disto) verificou-se uma separação nítida entre a igreja e a vida social, econômica e política: o que é de César está livre da ação da igreja, e poderá expressar remotamente a vontade de Deus, simplesmente no êxito das causas segundas. Quer dizer: como age cristãmente, mas de modo religiosamente neutro, uma pessoa que cura uma doença, tornando o remédio correto, ao invés de fazer uma promessa, assim, uma pessoa pode resolver problemas políticos, sociais e econômicos sem envolver a religião. Acho que a verdadeira maneira de pensar protestante é essa e poderia ser, de certo modo, uma aplicação da moral jesuítica, que, também, é uma ética do êxito das causas segundas. E talvez seja o modo normal de pensar, mero tomismo prático.

Tomemos o caso da usura, tão importante nas origens do capitalismo. A igreja a vedava radicalmente e a Inquisição não admitia acomodações. Uma das razões dos processos de Vieira estava em suas tentativas de permitir formas de capitalismo em Portugal, mesmo por meio de cristãos novos, que desejava mais tolerados e bem apresentados: Vieira chegou ao ponto de sugerir que comerciantes pudessem ter *status* nobre.<sup>169</sup> Ele queria, simplesmente, impedir o que foi a grande desgraça de Portugal no século XVIII - a ida do ouro para a Inglaterra. Se houvesse em Portugal uma classe capitalista, as drogas da Índia, o açúcar de Pernambuco, o ouro de Minas deixariam seus lucros em Portugal, ao invés de favorecer o estrangeiro. A hostilidade da igreja à usura e ao comércio era tal que, mesmo no século XIX, comerciante não era admitido aos sacramentos em muitas partes da Europa. Daí a “religião para mulher e crianças” que vimos antes do renascimento religioso do século XX. As classes médias antigas foram mais coerentes do que certos católicos de hoje, em face da “pílula”; não aceitavam a doutrina da igreja sobre a usura: e entravam para a maçonaria. Hoje querem conciliar o uso da “pílula” e, portanto, desobediência formal ao papa, com a prática dos sacramentos...

Essa neutralidade político-social do protestantismo, mesmo quando se traduzia em aceitação do regime estabelecido, o que era uma forma de neutralismo e aplicação literal da Bíblia, - aceitação do governo como tal, significa o reconhecimento de que o poder é algo instrumental e ideologicamente neutro (a rainha da Grã-Bretanha é chefe da igreja anglicana na Inglaterra e da igreja presbiteriana na Escócia, o que afinal, lhe dá a condição de pessoa que pertence oficialmente a duas religiões) tudo isto conduziu paradoxalmente ao êxito de uma política. A religião nada tem com o comércio e se fiquei rico é que Deus me ajudou - pois eu pratiquei os atos necessários a ficar rico e Deus,

atuando através das causas segundas, vontade humana e leis econômicas, me ajudou; o Estado é instrumento de ordem social e política. A democracia, isto é, o governo representativo, a divisão de poderes, os direitos e garantias etc., constitui uma realidade religiosamente neutra – compare-se a monarquia constitucional dos países protestantes – os reformistas eram sujeitos religiosamente neutros ou bons cristãos, a religião em princípio não estava em jogo; já nos países católicos o problema era religioso – de um lado o liberalismo agnóstico e anticlerical, de outro a identificação entre a religião e o absolutismo (união entre o trono e o altar...). Rui e Nabuco descobriram na Inglaterra a distinção entre o liberalismo “jacobino”, como diziam, da França, rebelde e irreligioso, e o liberalismo constitucional e bem-comportado dos países saxões. O mesmo com reformas sociais, desde Bismarck – um cristão reconhece o dever de fazer o bem (está na justificação das origens da previdência social pelo “chanceler de ferro”), mas devemos adotar formas definidas que resolvam problemas concretos. O sistema brasileiro de seguros sociais, embora com base em leis redigidas por juristas católicos, poderia ser adotado por luteranos, calvinistas, ateus etc. E muitas das inspirações teóricas e práticas não eram católicas. Sempre a neutralidade das causas segundas e, no caso, das leis econômicas, da organização do Estado e das práticas políticas. A Monarquia constitucional evita o recurso à ditadura e à revolução; deve ser adotada; a religião não está em jogo. A Previdência Social é instrumento correto de equilíbrio e de redistribuição da renda nacional – se posta em prática segundo as técnicas atuariais.

Há em Isaías muitas profecias que anunciam o fim da miséria no reinado do Messias e santo Agostinho mui belamente nos diz que, se não existissem pobres, a caridade seria mais perfeita, pois não haveria a humilhação de quem recebe nem a soberba de quem dá. Há, portanto,

um fundo ético e cristão na ideia de que devemos aplainar os montes e soterrar os vales. A ideia de justiça social, portanto, é estritamente cristã mas, na minha opinião, não é questão religiosa. Poderíamos dizer (unindo ideias moderníssimas e práticas antiquíssimas e talvez associando, contra a vontade deles, Congar e Danielou) que a justiça social, usando das causas segundas, e, portanto, fora da área diretamente de Deus, mas sujeita à providência, é tarefa *eclesial*, não *eclesiástica*. Esta parte da igreja que é o Estado, a ordem leiga (Carrouges), conseguiria o reinado temporal de justiça e de paz, o reinado de Cristo, sem teocracia. Os reis medievais, um são Luís, por exemplo, sabiam muito bem que era seu dever fazer a justiça e prover ao bem comum, mas com independência do poder eclesiástico.

A confusão de nosso tempo, parece-me, provém de que alguns membros da hierarquia (que tem uma sagrada missão de salvação e difusão da Graça) acham que a ação da igreja sobre o mundo não deva competir aos leigos, notadamente ao Estado, que é a ordem leiga, por excelência, mas seja missão eclesiástica, hierárquica. Com Danielou, acho que o Estado deve reconhecer a religião e criar condições materiais para a prática da religião, mas deve ficar separado, aos leigos competindo inserir a igreja na história, ao clero levar os homens a Deus, isto é, colocar-se em termos de eternidade e fora do século. Isso é fácil na prática, se soubermos compreender as coisas. Tenho, por exemplo, conseguido muito êxito lembrando aos funcionários do INPS sob meu comando que as tarefas de concessão de benefícios são projeção da prática das obras de misericórdia, assim o entendem e as coisas vão muito bem.

Ora, quando se fala em inserção da igreja na história e tudo mais que ensinou o concílio e devemos aplicar, refere-se claramente aos leigos, que constituem as estruturas

temporais e atuam no reino das causas segundas. Cabe ao clero lembrar aos leigos seus deveres morais e há muito que atualizar na teologia moral, sem que, com isso, padres e bispos precisem comprometer-se com opções políticas concretas. Basta que fiquem no seu papel de mestres da salvação, que nos ensinem os caminhos que levam a Deus. Os caminhos da história serão traçados pelos líderes temporais, os reis com a sua espada e a sua vara de justiça é que os abrem.

Muitas vezes os meios não são os melhores e, às vezes, os fins são péssimos, mas os caminhos do tempo, que não conduzem a Deus, às vezes não nos conduzem a nenhum lugar e, sempre é um perpétuo recomeçar, estes pertencem a César. Há o que é de César - respeitamos o reino de César, que é o das coisas deste mundo. César não deve perseguir, mas perseguindo (como ensinaram são Pedro e são Paulo em tempos de Nero) tem sua liberdade. "*Libera Chiesa in stato libero*", disse o conde Camillo Benzo de Cavour. O rei deve proteger a igreja, ensinavam os tratadistas antigos e Danielou e Carrouges os aprovam. Os príncipes e o reis (mesmo os ditadores do século XX) é que fazem a história e constroem o temporal - a igreja nos salva da história e do tempo, conduzindo-nos para a eternidade.

## **6. Ser e transcendência**

Todo homem é um indivíduo determinado, *este*, e existe, *aqui e agora*. A ideia é de Duns Escoto: existir é ser este, agora e aqui. Nada, do homem à pedra, deixa de ser um indivíduo, preso a um "agora", a um "aqui", isto é, um indivíduo materialmente determinado, pelas dimensões do espaço e do tempo. Se tomarmos a água, elemento fluido e indefinido que Heráclito usava como exemplo do tempo, sempre igual, sempre mudando (e as crianças, em geral, se

sentem maravilhadas com o correr da água, coisa que parece que permanece, mas se muda sempre), se tomarmos certa quantidade de água, embora a separação entre a água do copo que tenho em minha frente e o resto da água existente seja artificial e, por assim dizer, hipotética (não é como esta máquina na qual escrevo estas páginas, que é perfeitamente definida em sua individualidade de certa máquina, que, por alguns velhos sinais de uso, não se confunde com outra de igual modelo e procedência idêntica), se tomarmos essa pequena quantidade de água, sentimos que ela é uma certa água, limitada pelo copo, que está aí, não estava ontem e pode passar, logo, a vapor... E desaparecer de todo... Um químico poderia, até, decompô-la e afinal ter posto um ponto final em sua existência de elemento líquido, mesmo combinada com outros. Que quer dizer isto, senão que as coisas existem enquanto são porções de espaço num tempo, embora dotadas de certa individualidade, que faz com que esta máquina, aquele aparelho telefônico, o livro que está sobre a mesa, sejam estes, não mais aqueles. O homem, ademais, é pessoa e que possui algo mais que a individualidade, não é mero corpo separado dos outros, possui consciência e uma figura que o distingue dos demais. Se chego numa livraria, tenho muitos exemplares do mesmo livro - posso substituí-los, são, como dizem os ingleses, *interchangeables*. Quem quiser ter uma ideia da identidade dos livros, compareça à oficina gráfica, ou ao depósito de uma editora, e veja milhares de livros rigorosamente iguais, nenhum se distinguindo dos demais. Mas, depois de algum tempo, pelos sinais de uso, pelas dedicatórias, por anotações, surgem diferenças individuais. São, porém, acidentais e externas. O mesmo acontece com os animais. Um fazendeiro pode conhecer todo o seu gado, saber a história de cada rês, ter nome para todas - mas, a rigor, são diferenças acidentais, externas. Tanto que usa marcas a fogo, para evitar confusões. Pois, se um ladrão de gado arrebanhar várias manadas, o fazendeiro poderá ter

dificuldades em identificar o animal de estimação, dentre outros, alheios, mas rigorosamente idênticos. Já o homem possui uma personalidade, um nome e uma história consciente gravada em sua memória. O homem, porém, tem mais: se é como a pedra, a máquina, a árvore ou o animal um ser *este agora aqui*, ele não se conforma com isso. Para o homem, ser é transcender-se. Toda história humana é a história de uma luta pela transcendência que, afinal de contas, consiste em deixar de ser o agora-aqui, para ser este, em todos os lugares, para sempre.

Segundo a Bíblia, que disse a serpente aos primeiros pais? Que, se comessem do fruto da árvore proibida, alcançariam a transcendência: “sereis como deuses”. O castigo foi a redução à vida obscura e mortal – o labor da terra, a reprodução em partos dolorosos. Nos gregos: temos titãs escalando céus, Prometeu roubando o fogo da vida – e os castigos terríveis. Ainda na Bíblia – a torre da Babel e o castigo da soberba, da vontade de transcender, de subir além da vida anônima. Mais: o Cristo afirmou-se contra satanás (é a resposta aos castigos antigos) recusando o domínio temporal, isto é, a transcendência pelo poder e a riqueza.

A história mostra-nos, em todas as páginas, a presença do mesmo fenômeno. Toda luta humana gira em torno do mesmo ideal de transcendência. O poder permite, em primeiro lugar, ter um nome, ser alguém, determinado. Ser uma personagem, não apenas uma pessoa. Não é, aliás, curioso que os reis sejam conhecidos pelo nome de batismo, a revelar que são tão conhecidos, são tão íntimos de todos que não precisam de maiores referências? A falecida rainha Guilhermina, da Holanda, publicou belo livro de memórias e assinou, simplesmente, “Guilhermina”. Não havia outra. Em primeiro lugar, o rei é pessoa tão conhecida que todos sabem seu nome. Transcende, pois, do anonimato em que vivem as pessoas comuns. Imagino que

existem outras guilherminas na Holanda - se alguma, acaso, escreveu um livro, mesmo de memórias, teve de pôr na capa seu nome todo. Era uma guilhermina entre outras, não a única, que todos conheciam... E não basta ser "este" além da massa anônima. Importa transcender ao espaço. O rei exerce sua autoridade sobre o seu reino e todos os soberanos do mundo, de remotos faraós aos líderes das chamadas repúblicas de nosso tempo (tão indignas desse belo nome latino...) todos procuram ampliar ao máximo seu império. Certamente poucas pessoas aspiram conscientemente o domínio mundial - a razão é simples: ninguém tem meios de alcançar isso. Apesar de que, hoje, tentam alguns conquistar a lua... É o domínio do espaço. Mas, através dos agentes da autoridade, o rei faz com que seu braço chegue à extremidade de seu reino. Ele ultrapassa os limites do espaço que cerca sua individualidade e pode, como os reis de Espanha, fazer com que sua vontade valesse do Brasil às Filipinas. O poder político permite, embora nominalmente, numa "imortalidade subjetiva", como diria Augusto Comte, a sobrevivência do nome. Um faraó faz uma guerra e estende no espaço seu poder e sua personalidade; manda erigir um obelisco para perpetuar o seu feito... E como vai morrer e deixar o tempo e o espaço, o seu corpo perder-se-á na massa do mundo. Constrói pirâmides para guardar sua múmia e, hoje, podemos ver a face de muitos deles. Mas ele, de fato, deixou o tempo e o espaço, seu "este" é apenas um nome, se podemos ver e tocar em seus restos ressequidos, sabemos que a efígie de Ramsés que nos comove, agora, nada é. O faraó realmente não mais existe: não é um *este*, nem está aqui, nem agora. Houve, apenas...

O mesmo com outras formas de glórias. Não é curioso que usemos da mesma palavra para significar a imortalidade da alma em Deus e a nomeada, por vezes precária (há artistas que sobrevivem ao fim de sua fama) e relativa? Não é

significativo ter a palavra “pessoa” nascido da máscara do teatro grego e que “personagem” pode ser a figura representada no teatro e o homem que representa um papel no teatro da vida? No fundo, ser personagem é ter uma personalidade para o público, ser uma representação – lady Macbeth, como a entendemos, nunca existiu, há artistas que escondem sua personalidade real atrás de uma máscara imaginária e se fazem passar por lady Macbeth, embora, por vezes, uma grande artista seja uma personagem que se sobrepõe a lady Macbeth e o público vai ver, não propriamente a personagem shakespeareana, mas como certa atriz famosa representa lady Macbeth. Elisabeth I, como a conhecemos, como a conheciam os ingleses de seu tempo, também, era uma personagem: havia a rainha e, possivelmente, havia uma Elisabeth Tudor, que algumas pessoas íntimas conheceram, que não corresponderia ao retrato oficial. Ela representava (não digo que fingia, que se apresentava como algo artificial, ela se considerava, certamente, a rainha como a conhecemos) o seu papel de personagem oficial. E Shakespeare, também, representava como escritor e tem um nome que conhecemos e deixou uma obra: transcendeu à sua condição individual, tornando-se um “este” famoso e, de certo modo, apesar de não estar fisicamente aqui e agora, não deixa de estar, pois está na minha estante. O nosso trivial marquês de Maricá escreveu em seu epitáfio que, se seu corpo estava na tumba, seu espírito estava nos livros: é possível que tenha ao alcance da mão o essencial de Shakespeare, por ter o livro com suas peças. Mas não é ele. O artista, assim, procura transcender-se, tanto que divulga suas obras – Camões, segundo se diz, salvou-se do naufrágio nadando com um braço e carregando o manuscrito d’*Os lusíadas* com outro, deixando morrer afogada sua amada chinesinha, que o acompanhava de volta a Portugal... Isto diz tudo. Camões *existe* ainda, pel’*Os lusíadas*, pelas *rimas*...

Certos movimentos políticos e sociais revolucionários, liberais ou socialistas, assim como certos elementos da doutrina do progresso, refletem aspectos do mesmo fenômeno: lutamos por um mundo melhor, sofremos hoje, mas o porvir será radioso. É belo, mas, afinal, melancólico: o porvir radioso, se vier (poderá não vir...) será para outros, não para mim, que lutei e morri por ele. E a história tem mostrado que a posteridade (tão decantada pelos adeptos da teoria do progresso) despreza aqueles bens pelos quais tantos deram sua vida... E por vezes são bastante superiores. Se considerarmos os programas socialistas de um século atrás e afastarmos o que era estritamente fantasia e utopia, e o que existe, de fato, no Brasil, podemos dizer que ultrapassamos as expectativas mais ousadas. E ninguém dirá que somos um país socialista e os há bem mais avançados...

O cristianismo, com a doutrina da salvação individual e coletiva ao mesmo tempo, e a ideia do reino de Deus além da história, mas realizado através da história (o primeiro preceito é o da caridade, isto é, do amor ao próximo e, portanto, somente atingimos a Deus fazendo o bem aos homens) apresenta uma forma realista e objetiva de transcendência, na qual este homem, agora e aqui, consegue, por sua incorporação no Cristo, pela Graça, o que começa nesta vida, chegar a uma situação além do tempo e do espaço, na eternidade, quando atinge a presença divina. Continua sendo um determinado homem, tanto que a igreja canoniza santos individuais, com nomes e personalidades próprios, mas não estando num tempo e lugar do mundo, pois morreram, subsistem de modo imortal e, de certo modo, universal, pois participam da infinitude de Deus.

Toda ação humana, quer a política, quer a atividade artística, quer a atividade econômica, como a atividade religiosa, consiste em tentativas de transcendência, em

ações através das quais o homem quer ser de modo pleno determinado homem, cujo nome deixará de ser o rótulo de um indivíduo, por assim dizer a definição de um anonimato, para ser um nome universal (o sonho do rei, do artista, do líder econômico é ser conhecido por todos os homens) vencendo as barreiras do tempo (a imortalidade dos monumentos, das obras literárias e artísticas, das empresas...) e do espaço (uma ação sobre todos os homens, pelo poder, pela riqueza, pela influência literária ou artística). Ou, então, no caso da religião: uma efetiva imortalidade e transcendência, pela incorporação numa realidade sobrenatural. Para o cristão, salvar-se é incorporar-se no Cristo, cabeça de toda a humanidade redimida; torna-se o homem, então, real e objetivamente universal e imortal...

Ora, a crise religiosa do mundo moderno, que está agora atingindo violentamente o Brasil, nasce da falta de fé em algo transcendente. Vivendo num mundo de ideologias imanentistas, coloca o homem moderno suas esperanças em objetivos puramente naturais e mundanos. Essa secularização da vida alcança, igualmente, aos homens religiosos, mesmo a sacerdotes, que se ocupam mais em debater problemas sociais, por exemplo, do que falar em Deus e num destino ultraterreno para os homens. Ultimamente, parece, passou a ser considerado de mau gosto referir-se ao que os velhos catecismos chamavam "novíssimos do homem". Embora se fale muito em profetismo e espírito profético, sentimos que, hoje, o verdadeiro profetismo, isto é, o anúncio do transcendente, foi excluído - temos apenas divulgadores de mensagens terrenas, das soluções alienantes e alienadas das ideologias de transcendente imanentizado, digamos assim. Que o homem não pode ser sem se transcender parece óbvio e a coisa tem aspectos puramente biológicos, por sua capacidade intelectual sempre crescente, por força do

desenvolvimento de seu neocórtice. O homem, biológica e historicamente, é o animal que pode, pela capacidade criadora de seu intelecto, recusar o mundo em que vive e as condições em que nasceu, e planejar uma situação completamente diferente... É um animal que, como diz Max Scheler, pode dizer “não” à vida e adotar atitudes contrárias às bases biológicas ou sociais em que vive. E que, por isso, não aceita as condições presentes. A insatisfação do Fausto revela bem esse caráter essencialmente trágico do homem, sempre procurando superar suas próprias condições. O século passado criou várias formas de transcendente imanentizado, isto é, de transcendências alienadas, por não se apresentarem com objetivos além do homem. O mito liberal do progresso indefinido e automático, por exemplo, foi um, a religião da humanidade e a vinda próxima do estado positivo, de Augusto Comte, outro, enquanto o marxismo, com seu ideal de salvação do homem pela revolução socialista, é um terceiro, que ainda funciona. O que caracteriza esses tipos de transcendente imanentizado é o fato de que pretendem que o homem seja superado pelo próprio homem - pela humanidade, pela liberdade e felicidade do “porvir” (quem não se emociona com a frequência e o sentido místico da palavra “porvir” na poesia de Castro Alves?), pela revolução socialista. O homem encontra sua transcendência na sociedade, que, afinal de contas, não existe sem os homens, embora seja uma realidade de outra ordem. Colocando a transcendência em níveis puramente humanos, apenas sociais ou outros (de certo modo, para o liberal clássico, o transcendente seria o homem livre do Estado) essas soluções do século passado, tão semelhantes entre si, frutos, aliás, da mesma visão da vida, terminam sendo alienantes, criando uma ilusão de transcendência.

Os fatos, aliás, o confirmam - em outubro de 1969 deixou o cargo de primeiro-ministro da Suécia, o Sr. Tag Erlander,

que governou o belo país nórdico por 23 anos e completou a reforma social até suas últimas consequências. Aboliu todas as misérias e restrições - deu a seu povo igualdade, liberdade, conforto e segurança. Mas não fez os suecos felizes, pois continuam esperando algo além de casa, pleno emprego, assistência médica e boas aposentadorias. Afinal, uma ordem social perfeita não impede que o homem morra - e, então? Um marxista brasileiro - Leoncio Basbaum,<sup>170</sup> especialista em estudos sobre o conceito marxista de alienação - foi à União Soviética e concluiu, melancolicamente, que o homem soviético é tão alienado como o proletário capitalista.

Essa procura da transcendência, ou de sucedâneos de transcendência, ultimamente adquiriu forma ainda mais suicida: o apelo à máquina. O ídolo não se chama, agora, liberdade, progresso, humanidade, proletariado (são ídolos no sentido técnico da coisa sucedâneos de deus criados pelo homem, feitos por suas mãos ou elaborados por sua imaginação, como o grão-ser, de Augusto Comte, cuja religião é um caso curioso de autolatry, isto é, a elevação do próprio homem à categoria de divindade). O homem está começando a cair na situação dos povos antigos - adorando objetos fabricados por suas mãos. Estamos ameaçados de um novo Baal - muito mais bonito, aliás - os computadores eletrônicos, estranho deus de uma nova religião. Um dos mais bem-sucedidos filmes de ficção científica - *2001: odisseia no espaço*, além de mostrar a presença de um transcendente materializado em forma de monólito misterioso, simboliza perfeitamente a tragédia que nos espera se continuarmos a sacrificar as crianças ao Moloque-computador-eletrônico.<sup>171</sup> O destino da espaçonave foi entregue a um computador que resolveria tudo; este deliberou decidir por si, a viagem entrou em colapso, e o homem se vingou matando o computador e

morrendo em seguida. A máquina, promovida à divindade, comandando as ações humanas, torna-se autônoma e o homem deve matar a máquina, morrendo como consequência. E a tragédia toda é acompanhada por uma música que veio de uma época em que as máquinas mal existiam, uma valsa composta para os bailes dos arquidukes - o *Danúbio azul*... E a música dá à unidade e humanidade à narrativa. (Essa destruição do homem pela máquina transformada em ídolo, e essa necessidade da superação da técnica pelo humanismo já sugerida por Bergson entre as duas guerras, é agora tomada num interessante ensaio de Erich Fromm - *A revolução da esperança*).

O drama das transcendências imanentizadas, ou, mesmo, infracentes (perdoem-me o barbarismo!), isto é, a subordinação do homem a realidades inferiores, seja a máquina, na religião dos computadores, ou o sexo, na reanimalização geral, na contraevolução de nosso tempo, querendo reduzir o homem à condição de primata, o drama das falsas transcendências alienantes está em que, afinal de contas, não há transcendência nenhuma. Bergson, numa daquelas imagens felizes, de filósofo que escreve como poeta, lembrava a tragédia da formiguinha que, trabalhando continuamente, nenhum proveito tira para si. E se ela tivesse, comenta o filósofo, um momento de consciência e compreendesse a injustiça terrível da vida no formigueiro - teríamos morticínios maiores do que os provocados pelos formicidas... A tragédia do militante vem disso: luta por um mundo melhor e mais justo. Seus sofrimentos serão recompensados graças à felicidade que espera para os pósteros. Mas pairam no ar vários "inquietos vagalumes": e afinal é justo que me mate pela felicidade dos pósteros? Que lucro com isso? E se não vier felicidade nenhuma? E se eles acharem que a nova ordem é má e que não mereço bênçãos e, sim, maldições? O

socialismo reformista, pelo menos, tem a vantagem de trazer alguma melhoria sensível, desde logo.

As formas de transcendência imanentizada, além de não constituir senão uma ilusão - fazer o homem transcender de sua condição para outra situação que não seria senão transformação da primeira - não conduz senão a um equívoco e frustrações. Compare-se a realidade de hoje com as esperanças liberais e positivistas. Quem não se recorda de que este nosso século XX foi saudado como a época de esperança em nome do progresso e das luzes e quem não se recorda de como se achava que o fim da influência da religião, que o desaparecimento das realezas e o predomínio da ciência significariam a libertação? E mais ainda que, como o século XIX fora de crescente progresso e de liberdade sempre ampliada, teríamos, no século XX, plena liberdade e o fim dos males pelo progresso. Hoje vivemos atemorizados pelo futuro, as utopias fundadas nas premissas que estão diante de nós representam um mundo de despotismo técnico e horror - a menos que não seja o fim de tudo. Os sonhos do século XIX deram na triste realidade de nosso tempo, e todos reconhecemos que os países que ainda conservam seus reis são os de mais liberdade e as pessoas que ainda acreditam em Deus costumam ser mais seguras de si próprias...

Não podemos, filosoficamente falando, encontrar uma transcendência senão reconhecendo a existência de Deus. Somente um Ser fora da realidade material, necessário e eterno, causa da realidade, poderá transcender à existência concreta. E o homem somente poderá superar a condição humana por sua integração num Ser além das coordenadas da matéria, do tempo e do espaço. A salvação *no* corpo místico de Cristo, de cuja vida participamos, e no qual nos integraremos definitivamente depois da morte e da ressurreição, numa salvação pessoal e coletiva, anula objetiva e subjetivamente a alienação, pois cada ação

humana, no que tem de valioso, nasce da presença do Cristo em nós, todo nosso esforço valioso, além dos resultados materiais e humanos positivos, significará nossa ascensão a Deus e meios de nossa integração final, na chamada “recapitulação”. Afinal, todos serão ressuscitados e o universo dos eleitos fará um só corpo com o Cristo glorioso. Sempre apreciei as visões místico-cosmológicas de Teilhard de Chardin, não obstante suas imprecisões de vocabulários (era um cientista, não um teólogo) pelo fato de ser um elo entre a mentalidade moderna e o pensamento de São Paulo e da escola dos teólogos da escola franciscana, notadamente Duns Escoto, cujo pensamento, fundado numa visão cristocêntrica do mundo, e no sentido do valor do indivíduo, representa, para o desesperado homem do século XX, fonte de profundos ensinamentos. Paulo VI, aliás, quebrando certo tabu, fez, há tempos, sensacional elogio do mestre franciscano. Mas vejo que fontes impuras do materialismo moderno tiveram preferência.

O homem somente poderá superar sua condição alienada e mutilada integrando-se no Cristo, morto e ressuscitado. Esta integração dá sentido e conteúdo à nossa vida e projeta nossos trabalhos e nossa ação no infinito. Nossos atos, movidos pela Graça, serão fecundos, não somente em resultados humanos concretos - o médico restitui a saúde ao doente - mas sobrenaturalmente pode ser uma participação no Cristo, que andou pelo mundo curando doenças diversas. O que todo homem fizer de bom valerá até o último dia e poderá ter consequências infinitas - a oração da velhinha pode decidir de uma batalha ou impedir uma guerra. E a prece da monja e o sacrifício do humilde pároco rural neutralizaram mil erros de maus cristãos. Com isso, a Humanidade em conjunto, integrada no corpo místico de Cristo, e cada homem em particular, todos terão no Cristo, que assumiu a natureza humana e é o

primogênito de toda a criação e a cabeça dos redimidos, uma salvação objetiva e concreta - a superação eterna do mal e da morte.

## **7. A esperança cristã**

Para o cristianismo toda a história se encaminha para a parusia, que virá não como consequência ou coroação dos esforços humanos, mas repentinamente: a ressurreição dos mortos, o julgamento geral dos homens, quando o verdadeiro significado de todos os atos será compreendido e, afinal, “nova terra e novo céu” e o fim da história, pois daí por diante ninguém mais nascerá, ninguém mais morrerá, nem operará transformação alguma. A isso se dirige a esperança cristã e, nos primeiros tempos, algumas comunidades, senão todos os cristãos, esperavam para já e desejavam ardentemente que acontecesse logo. A partir da Idade Média, parece que como contrapartida ao fato de terem sido as estruturas sociais cristianizadas e, assim, o ter corrido uma primeira *consecratio mundi*, os reinos cristãos províncias do reino de Deus, e não mais uma passageira vivenda, mas o lar dos homens, a cristandade, ocorreu uma reversão de expectativas: ao invés de uma ardente esperança e desejo da parusia, o terror, a angustiosa expectativa do reinado do anticristo e o medo das tragédias que precederiam à ressurreição, não mais imaginada como palingenesia e recapitulação, mas como algo terrificante e macabro, os pintores se comprazendo em reproduzir o fato realística e anatomicamente, em termos bastante macabros, nada atraentes. É claro que havia soluções de alto teor lírico: os túmulos de D. Pedro e D. Inês, em Coimbra, colocados pé contra pé, não lado a lado e de mãos dadas, como tantos outros, de modo que os dois amantes caíssem um nos braços do outro ao ressuscitarem...

Ao final do século XVIII, reflexo da laicização da esperança cristã, por meio da teoria do progresso, como, aliás, mostrou muito bem Dawson em seu livro *Progresso e religião*, começaram a surgir teorias de parusia leiga. Isto é, a história, por efeito de suas leis próprias, desembocaria numa situação, após a qual não haveria mais história, embora continuasse havendo nascimentos e mortes e todas as transformações que acompanham a vida humana. Essas filosofias do século XIX colocaram as causas dos males do mundo, da alienação do homem, numa determinada estrutura social, ao invés de considerá-la, como no cristianismo, como desvio essencial da natureza humana, corrompendo a raiz da vontade. A redenção, pelos méritos de Jesus Cristo, não mais podendo alterar a condição humana, ofereceu, contudo, aos homens, a cada um de per si, meios de recuperar a Graça e superar o pecado e sua consequência, a morte. Podemos admitir, para uma compreensão mais profunda do fato humano, que Deus, ao infundir no primeiro homem uma alma imortal, quando se deu o aparecimento da consciência, teria ao mesmo tempo inculcado no homem uma vocação para a imortalidade. Tudo o que diz a Bíblia, em termos modernos, seria, assim, não uma criação direta do homem fora da evolução, mas uma transformação sobrenatural de uma espécie, que não mais morreria por isto. Embora a morte fosse fato natural, tomar-se-ia, no homem, por assim dizer sobrenaturalizado, fato anormal. Antinatural. Daí a reação, a repugnância que o homem sente pela morte, não a considerando natural, como observou a irmã Maria Carmelita de Freitas em seu belo ensaio sobre a esperança editado por Vozes. Mas os homens, depois do pecado, passaram a morrer e a pecar: a redenção, os méritos da morte de Cristo, poderão oferecer aos que se mostrarem dignos e fizerem o que for de sua parte, a reconciliação com Deus e a ressurreição para a glória. Essa a visão cristã, embora esquematicamente. Se o homem não pecasse, teria, válida essa hipótese, apenas a

*dormitio* que se considera como ocorrendo com a virgem Maria.

Ora, para Rousseau, um pouco para os racionalistas do a *Aufklärung*, depois para Comte, Marx e os liberais e socialistas em geral, era a estrutura social que produzia a alienação, ao invés de considerá-la efeito de uma alienação essencial. Para Rousseau, a tirania e a opressão nasciam do contrato social – para a visão cristã, o pecado original é que produz a opressão e a tirania. Caso de Marx: a alienação do trabalho nasce da estrutura capitalista para o cristão, a maldade humana é que constitui a estrutura capitalista. Tanto que, abolida a estrutura capitalista, a alienação continua. Um autor brasileiro de orientação marxista, especializado no tema da alienação, o Sr. Leoncio Basbaum, reconheceu, melancolicamente, em seu último livro que, 50 anos depois da revolução, a alienação persistia na União Soviética, como é visível na Suécia, apesar da associação entre a liberdade e a segurança. Bertrand de Jouvenel, aliás um especialista em Rousseau, tem procurado demonstrar que as revoluções aumentam o poder do Estado, ao invés de diminuí-lo, mas que, de qualquer modo, o poder muda de aspecto, não de natureza. Quer dizer: as revoluções limitam-se a substituir uma alienação por outra. E se procurarmos em Berdiaeff, que emprega tranquilamente o nome de escravidão para a alienação, o sexo, a sociedade, a revolução, o Estado, são, em si, formas de alienação e escravidão por assim dizer totais. Mas o trágico filósofo russo levou o pessimismo do cristianismo oriental a níveis que nós, católicos, não podemos aceitar. Mas, de qualquer modo, convém mencioná-lo aqui.

Ora, o que os autores da era liberal (Rousseau, Marx e Comte principalmente) anunciavam era uma *parusia* leiga, fundada na história e, de certo modo, dentro da história. A convicção generalizada, então, era que as alienações haviam terminado e o mundo encontraria a si mesmo e

teríamos “novos céus e nova terra”. A expressão “regeneração social” então muito usada era uma bela expressão disto: a humanidade agora (com a Revolução Francesa e liberal, com a vitória do socialismo, com a chegada do Estado positivo etc.), estava regenerada, nascida de novo, sem as manchas antigas. Logo seria feliz e bela. Um exemplo extraordinário: o calendário positivista. Cada mês, cada semana, cada dia com uma figura ilustre, de acordo com as etapas da civilização. Era um compêndio da história, dentro de critérios por vezes esquemáticos, mas geralmente muito bem imaginados. Mas, do século XIX para diante, não haveria mais história: como se a ciência, a política e as artes não mais produzissem gênios tutelares. O marxismo se funda na luta de classes como causa das transformações históricas, embora os historiadores prefiram dizer que as transformações da história provocam alterações na estratificação social. Não importa: se assim tem sido, assim será sempre, pois, qualquer que seja a organização social, haverá a divisão de trabalho e um tipo qualquer de estratificação social. Ou então o fenômeno classe seria secundário e, então, não poderia constituir a história. Mas, se cada classe tem em seu seio a que lhe vai suceder, as alterações futuras na organização social, na tecnologia, na economia (quais serão efetivamente as relações materiais da produção no ano 2169?), tudo conduzirá a algo simples: a história continuará a ver a sucessão das classes, como tem sido até agora. Pessoalmente, acho que cada civilização se transforma em ciclos e que hoje entramos (nós os povos jovens...) em novo feudalismo, e então nós, do proletariado externo, como dirá Toynbee, vamos substituir a atual sociedade por outra. E virão novos ciclos de vida e morte de classes e afinal de civilizações. Assim tem sido, assim poderá continuar a ser.

A parusia leiga dos liberais, marxistas e positivistas, pressupõe, realmente, uma mudança da natureza, por

efeito de mudanças de estruturas sociais ou mentais. Na verdade, há um aspecto essencial da natureza humana (que o cristianismo explica como efeito do pecado) que não pode ser mudado, ao menos por enquanto: ao menos enquanto os homens nascerem, se transformarem ao longo da vida e morrerem. Confesso que isto não é descoberta recente, mas observação do fundador da dinastia do conselheiro Acácio, ainda em tempos caldaicos. Mas é algo muito importante: cada geração que vem, não conhecidos os sofrimentos e dificuldades de seus pais, simplesmente por viverem em mundo diferente do deles, quer algo de novo. A atual estrutura universitária brasileira representa, para minha geração, a realização na maturidade de um sonho da juventude, consoante a fórmula de Valery. Os jovens já a estão modificando (não me refiro a estudantes que fazem passeatas, mas a jovens professores que estão mudando por dentro as formas e a substância de nosso ensino). No meu discurso de jubilação, na Universidade Católica de Minas Gerais, disse que a insatisfação dos jovens em face da estrutura da universidade é uma prova de que nós, os velhos e eles, vencemos.

Nós, pelo fato de termos mudado as estruturas do ensino e as mentalidades; eles, por não mais aceitarem a situação atual, por desejarem algo de novo e terem dado um passo à frente. Se um governo acabar com as favelas e a inflação, logo todos se acostumarão com o fato, surgindo outras reivindicações.

Esses filósofos e, além deles, o cidadão comum que, depois de algo de sensacional que está para acontecer, esperam uma nova humanidade sem problemas, estão, apenas, aplicando com base nas ideias que admitem como válidas, um arquétipo fundamental que conservamos de nossas origens cristãs, a crença na parusia. Como não aceitam expressamente o Evangelho, como não vivem muitos cristãos, hoje, a crença no juízo final e não aspiram à volta

do Cristo, como uns adotam metafísicas que negam o sobrenatural (Marx e Comte) todos procuram atribuir o julgamento das nações à própria história, não a Deus. Esta secularização, esta laicização da parusia é visível, mesmo no cristão médio, que deixou de ter a parusia em seu horizonte histórico e realmente não deseja a volta do Senhor, prefere adiar o problema, e conseguir uma boa situação no mundo. Substitui a esperança cristã, teológica e fundada no sobrenatural, por uma esperança terrestre. Pede diariamente a vinda do reino de Deus, mas contanto que não seja para já, como observava, há tempos, um atilado descendente de nossos imperadores. Igualmente, ninguém pensa na morte, que todos consideram antinatural, e de certo modo lutando todos para adiá-la, além do possível. O cristianismo considera anômala a situação do homem, sujeito à morte; para a visão cristã, a morte foi introduzida no mundo (dos homens, é claro) pelo pecado. A vocação do homem é a da imortalidade. Mas uma imortalidade individual depois da morte, uma imortalidade coletiva depois da história (como é a versão católica) pressupõem a aceitação do sobrenatural, agnósticos que o recusam, conscientemente, não procurarão senão extrapolar o presente e imaginar um futuro que é um eterno presente. No fundo admite-se que, superadas as contradições do mundo, a humanidade, por meios naturais, atingirá uma situação sem miséria e sem o mal, mesmo sem a morte, como todos desejam no fundo das consciências, com a eterna procura da fonte de juventude (e hoje há remédios que rejuvenescem, não sei se realmente). Mas, se a ciência e a política conseguirem um mundo em que todos terão padrão de vida médio, sem possibilidades de enriquecimento ou empobrecimento, em um mundo sem jovens, de pessoas de meia idade eternamente, aí é claro que haverá o fim da história. Conviria também que o pensamento fosse suprimido. Mas haveria humanidade, ainda?

## ***Excursus sobre o “fim da igreja constantiniana”***

Uma das afirmações mais correntes acerca do Concílio Vaticano II é que representara o fim da “era constantiniana”; eu, pessoalmente, admiti a hipótese. Teríamos, assim, três etapas na história da igreja a partir da era primitiva, a das catacumbas, em que os cristãos viviam num mundo pagão e hostil e acreditavam, como se sabe, que a segunda vinda do Cristo era para aqueles dias – representavam um pequeno grupo de eleitos, que seriam salvos, e a história teria seu fim. Com a conversão de Constantino, a queda do Império Romano e a entrada para a igreja dos novos povos, surgiram formas de “estado cristão”. O assunto tem produzido muita literatura. Embora reconheça válidas algumas das observações de Marx acerca da ambiguidade da ideia de “estado cristão”, admito como quase definitivas as análises de Garcia Pelayo acerca do “reino de Deus, arquétipo político”, isto é, a ideia medieval de que o reino cristão era uma espécie de reprodução do reino de Deus. É claro que havia a ambiguidade – um reino humano nunca poderia ser o reino de Deus, nem sua réplica exata, e desde o primeiro dia de sua pregação o Cristo afirmara o caráter transcendente de sua missão e os Evangelhos estão cheios de solenes afirmações de que a missão redentora não possuía caráter político, que o Cristo não veio fundar reinos, nem que pretendia o domínio do mundo – “A César o que é de César, a Deus o que é de Deus”. Tanto é positiva essa transcendência da religião em face do mundo que Augusto Comte considerava a mais importante das contribuições da igreja católica para o progresso humano exatamente a tese da separação, tantas vezes reafirmada, entre o “temporal e o espiritual”. Mas permanecia a ambiguidade: bispos nos conselhos régios, os “lordes espirituais e temporais” que ainda existem na Inglaterra, os belos tratados da “educação do príncipe”, que desde a Idade Média, bispos e monges,

de gênio ou de talento modesto, escreveram. Mais ainda havia na Alemanha os bispos - condes - e eleitores. A associação entre a igreja e o Estado, entre nós, terminaria melancolicamente nos bispos-condes-capelães-mores, como o nosso D. Manuel do Monte.

Essa, portanto, a igreja constantiniana, que parecia ter desaparecido com o Vaticano II. A cisão começaria bem antes, com formas de ruptura violenta, vendo-se, do fim do século XVIII até os nossos dias, uma secularização progressiva, uma espécie de expulsão da igreja do mundo. Hoje, por exemplo, é impensável a ideia do bispo-conde-eleitor e muito menos do bispo-conde-capelão-mor. O estado é laico, as realidades eclesiais são (ou não são) admitidas, mas como algo totalmente fora do campo do Estado propriamente dito. Admito que, nessa parte, reina inclusive certo equívoco: no Brasil, por exemplo, as leis não reconhecem muito claramente a igreja católica como algo existente, mesmo como uma simples entidade particular com um fim determinado. Já há algum progresso nessa matéria: mas o direito privado brasileiro deveria ser mais explícito a respeito. Mas, esse não é exatamente o problema e, sim, a igreja constantiniana. Ou, antes, a terceira época, com o seu fim.

Dizia que permanecia certa ambiguidade na ideia de “estado cristão”, e a secularização moderna teria liquidado o assunto, abolindo puramente o problema, pela eliminação da ideia de estado cristão. Era a obra que começou, vamos dizer, com a constituição civil do clero da Revolução Francesa e teria terminado com o Vaticano II. Não haveria mais reis fidelíssimos nem bispos-condes.

Mas, acontece que, como assinala Danielou em página que comentamos na *Teoria geral da história*, a própria ideia de nação é ambígua e desde o advento do cristianismo, perderia a razão de ser. Mas, como a nação é algo que

possui raízes profundas, existirá até o fim do mundo, embora como uma espécie de anomalia. Tudo efeito de algo mais sério: a ambiguidade essencial da presença do cristianismo no mundo, por um mistério de encarnação, de presença do divino no humano, do eterno no tempo, de Deus na história. (E Deus sendo eterno, imutável e idêntico a si mesmo, é a anti-história por excelência).

Ora, a essa altura dos acontecimentos cheguei à conclusão de que, como gosta de dizer Bertrand de Jouvenel, o poder muda de aspecto, não de natureza. Isto é, não acabou a igreja constantiniana; apenas mudou de figura. O anunciado fim da igreja constantiniana foi mais uma batalha de Itararé: não houve, como a outra.

De fato: que vemos hoje, na questão travada entre “horizontalismo” e “triunfalismo”, na pregação de tantos eminentes prelados e monges acerca de reformas de estruturas, libertação do Terceiro Mundo, paz e outros assuntos muito importantes mas que não são especificamente religiosos? Alguns pregadores chegaram, mesmo, a usar em suas homilias uma linguagem política, histórica e teologicamente incorreta, de que Cristo teria sido um grande revolucionário e alguns faziam comparações entre a Palestina e Roma, de acordo com a terminologia moderna, por vezes de modo bastante ridículo. Essa fase passou, pois, a ideia nem o mérito da novidade tem: basta lembrar que a tranquilidade mineira foi abalada no começo da década de 1930 por um livro de meu falecido amigo Aníbal Vaz de Melo, intitulado *Cristo: o maior dos anarquistas*. Todo mundo sabe que Jesus foi condenado exatamente por dizer-se Filho de Deus, quebrando o cristalino monoteísmo mosaico e... por não querer fazer revolução contra o domínio romano - a César o que é de César.

Mas isso não impede que muitos pastores protestantes e sacerdotes católicos achem de seu dever pregar a reforma social, mesmo a revolução. É claro que o papa (e nesse ponto mantendo uma tradição que vem das próprias epístolas de são Pedro) dá conselhos aos homens sobre temas temporais políticos e econômicos. E pessoalmente sempre aplaudi isso e sempre achei que, no fundo, era... sobrevivência da igreja constantiniana, isto é, a admissão do princípio de que o papa, sendo a cabeça visível da cristandade, pode e deve dizer aos reis e “moderadores das repúblicas” (o latim, ao ser traduzido, pode prestar-se a ironias fáceis...) o que devem fazer. Bem apuradas as contas, uma encíclica social e a ida de Paulo VI à ONU não deixam de ser amostras de triunfalismo, uma espécie de transcrição em linguagem moderna das ideias de Gregório VII.

De qualquer modo, vemos, por todos os lados, virtuosos prelados discutindo questões econômicas. Pessoalmente não vejo mal nisso, salvo o óbvio, isto é, que digam coisas sensatas e com base em conhecimentos reais. O importante, no caso, porém, é que tais atitudes redundam em reconhecer que permanece o ideal do “reino de Deus modelo dos reinos cristãos”. Isto é, a ambiguidade do Estado cristão, a tentação de fazer com que a verdade da fé se encarne numa estrutura social definida. Certamente não há bispos-condes, pois, a rigor, não existem mais condes, como tais: há pessoas que podem ter o título de conde, sem que isso represente algo mais que um título: condes suseranos de condados não mais existem. Não existem capelães-mores, obviamente. Reis não são sagrados em Reims, com a *sainte ampoule* e a Coroa de são Luís pode ser muito triste, mas é a realidade. Concretamente, não estamos na Idade Média, mas na era atômica. Reis podemos ter, mas realezas de bicicleta, tranquilos reis de democracias coroadas de governos socialistas. Pode

acontecer que venha uma era de monarquias, pois as modas políticas são como as modas femininas - uma alternativa de repetições, que a imaginação dos figurinistas é limitada. Mas será outra coisa.

Na época atual temos sindicatos poderosos e grandes companhias, cada vez menos “donais”, cada vez mais impessoais, estatais ou de direito privado, mas realmente coletivas. Os capelães-mores são substituídos pelos padres-operários; os tratados de educação do príncipe são substituídos pelos livros de doutrina social da igreja. Passou-se o tempo de Bossuet e Fenelon escrevendo para os régios delfins; temos Lebreton escrevendo para operários. Na tendência natural à identificação entre o reino dos homens e o reino de Deus (é a ambiguidade do Estado cristão) podemos ter, em réplica aos bispos-condes, vamos dizer, bispos-líderes sindicais, bispos dirigentes de empresa. Para um historiador, não faz diferença. (Muitos modernos, agindo politicamente e não pensando em termos de história e achando que o ser moderno é ser perfeito, acharão lindo o bispo-líder-sindical e abominável o bispo-conde-capelão-mor. Para o historiador é apenas a feição atual do mesmo processo: a identificação da igreja com uma estrutura social, que pode ser mais ou menos justa, mas de qualquer modo é a do tempo. O historiador sabe que não é essencialmente superior um dos dois tipos: correspondem a um dado contexto.

Seja lá como for: continuam a igreja constantiniana e o triunfalismo, com outros títulos de nobreza.

---

[153](#) Michel Carrouges, *Laicato: mito e realidade* (São Paulo, 1967), apresenta uma versão singularmente brilhante e exata do tema do rei como chefe do *laos*. Ver principalmente p. 60-61.

[154](#) A respeito da posição de D. Antônio de Macedo Costa em face dos homens e das instituições imperiais, depois de sua prisão e, afinal, anistia, e até o fim

do Império, apresentamos documentação cabal em *História das ideias religiosas no Brasil* (São Paulo, 1968), p. 152-154, 313-317.

[155](#) O caso das *conhecenças* foi um conflito que se verificou em Minas no século XVIII a respeito dos certificados de comprovação do cumprimento da lei da “desobriga” (comunhão pascal). Ver *História de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1961-1962, v. III, p. 648 e seg. (na 2. ed., 1967, v. II, p. 522 e seg.).

[156](#) *História das ideias religiosas*, em que estudamos os principais temas das relações entre a igreja e a sociedade no Brasil.

[157](#) Os positivistas, com suas doutrinas acerca do primado de afetividade e culto à mulher, achavam que o catolicismo, principalmente ibérico, alcançara posição elevada por força do generalizado e profundo culto à virgem Maria. Baste este pequeno texto de Teixeira Mendes: “A progênie dos adoradores do tipo ideal de Maria deve forçosamente acolher com simpatia a religião que vem fundar o culto da mulher e proclamar a supremacia do amor”. (Ver nosso *O positivismo no Brasil*). Quer dizer: o culto marial era uma preparação à aceitação do positivismo, já uma superioridade moral, preparando a aceitação da nova doutrina. Noutro local fala que a tradição católica (e obviamente de catolicismo do tipo ibérico) produziu “um povo apto para assimilar em ocasião oportuna os frutos teóricos e práticos da evolução revolucionária” (idem). Quer dizer, o catolicismo ibérico, defendido pela Inquisição da “semiputrefação protestante”, como diz o mesmo Teixeira Mendes, de certo modo era uma preparação para o positivismo...

[158](#) Sobre a atividade de juristas católicos na elaboração da legislação brasileira de trabalho e previdência, ver a *História das ideias religiosas*, p. 206-209.

[159](#) A questão dos bispos não pode ser incluída entre as causas da República (que viria quase 20 anos depois) senão por tabela: criado o clima de irreligiosidade nas elites, estabelecia-se o ambiente para a República positivista, contra o Império tolerante, mas oficialmente católico, de D. Pedro II e, principalmente, contra o Império sinceramente católico de D. Isabel. A igreja, esta a verdade, foi a grande golpeada e somente se restabeleceria com a geração de 1945. A respeito das origens da República e da crise de consciência do Império ver os nossos *O positivismo no Brasil*, *O presidencialismo no Brasil*. Também a obra monumental de Heitor Lira, *A queda do Império* (São Paulo, 1964).

[160](#) *História das ideias religiosas*, cap. VI.

[161](#) Sobre o espiritismo, *História das ideias religiosas*, cap. VII. E também os livros de frei Boaventura Kloppenburg, *O espiritismo no Brasil* (Petrópolis, 1964); *A umbanda no Brasil* (Petrópolis, 1960); *O rosacrucianismo no Brasil* (Petrópolis, 1959); *O reencarnacionismo no Brasil* (Petrópolis, 1960).

[162](#) *Teoria geral da história*, Petrópolis, 1963, p. 262 e seg.

[163](#) Sobre a teoria de valores de Max Scheler, além da bibliografia especializada, remeto o leitor à sua aplicação na *Teoria geral da história*, p. 97 e seg.

[164](#) Sobre a luta de Vieira contra a Inquisição em favor dos cristãos novos e da formação de uma classe burguesa em Portugal, ver *A interpretação da realidade brasileira*.

[165](#) O tema da “nova cristandade” provocou, nos começos do pontificado de Pio XII, polêmicas sem fim, tendo produzido vasta bibliografia, muito conhecida. Maritain surgia, com Bloy, Bernanos e outros, como herético profeta de uma nova cristandade, condenada então por ser “nova”. Hoje, certo grupo, a que podemos associar K. Rahner, condena a ideia de qualquer cristandade. *Sic transit gloria mundi...* E as ideias também...

[166](#) *Teoria geral da história*, p. 482, 661.

[167](#) Sobre as doutrinas das encíclicas sociais de João XXIII ver além dos nossos *Desenvolvimentos e justiça* (Petrópolis, 1962), sobre a *Mater et magistra: natureza e fins da sociedade política* (Petrópolis, 1968) sobre a encíclica *Pacem in terris*, cuja doutrina foi completada com a da *Gaudium et spes*, temos a edição monumental feita pela Livraria José Olímpio Editora (Rio, 1963) com substanciosos comentários de Luís José de Mesquita. Inspirado na *Populorum progressio*, também o nosso *O ocaso do socialismo*, Rio, 1970.

[168](#) Alguns aspectos do problema em *O ocaso do socialismo*, Rio, 1970.

[169](#) *Interpretação da realidade brasileira*.

[170](#) Em seu livro *Alienação e humanismo* (São Paulo, 1967), verdadeiro testamento filosófico, Leoncio Basbaum oferece, num testemunho quase dramático para um antigo militante comunista e marxista ortodoxo, a revelação de que o socialismo, em suas diversas formas, não aboliu a alienação. O socialismo, de qualquer tipo que seja, resolve certos problemas econômicos, sociais, educacionais, mas não o *problema do homem*, isto é, o da alienação. Cito trechos em outro local da presente obra.

[171](#) Não careço explicar que não faço a mínima restrição ao emprego dos computadores – sou até um entusiasta deles. Mas que sejam máquinas a serviço do homem e dirigidas por homens e que não se transformem em divindades, em entes autônomos servidos pelos homens... E principalmente: não deve o homem colocar sua fé e sua esperança na “cibernação”, como já se diz, mas do Espírito – em Deus vivo e verdadeiro.

# **CAPÍTULO III**

## **A CRISE IDEOLÓGICA**

### **1. Considerações gerais**

Quicá pareceria exagero falarmos numa crise ideológica no Brasil moderno - incomum o embate entre doutrinas dignas desse nome, ignoradas as experiências nacionais antigas, desconhecidas soluções doutrinárias nossas - temos, apenas, o choque de esboços de ideologias, de formas ideológicas larvadas, de sentimentos pré-ideológicos, num submundo mental que desconhece o diálogo e a discussão, mas apenas a negação enraivecida e sentimental das opiniões contrárias.

Dois princípios dominam a vida ideológica brasileira.

Primeiramente, o critério da moda. Adota-se a doutrina mais nova, a que mais serve ao imediatismo das ações do momento, ou a que está sendo comentada nos suplementos e rodas literárias. O nascer e morrer de modas filosófico-políticas é digno de comparação com as oscilações das linhas dos vestidos femininos. Torna-se a discussão difícil, não somente pela ausência do critério científico que nos leve a admitir a possibilidade de ter o outro razão, como também, e principalmente, por não haver critério de verdade e erro objetivamente determinados, mas, sim, a questão de estar, ou não, aquela posição admitida nos círculos influentes. Isso conduz, também, a um tremendo imediatismo ideológico - as ideias valem por sua aplicação aos fatos concretos do dia.

Em segundo lugar, domina o princípio do subjetivismo. Somente as posições ideológicas que estão mais ou menos articuladas com a nossa é que valem. No Brasil é muito raro um intelectual ler livros de posições políticas adversas, negando qualquer direito ao contraditor. Esse sistema conduz a várias atitudes negativistas:

a) desconhecimento das ideias contrárias e negação de seu direito à existência;

b) condenação em bloco de uma doutrina, de um autor, de uma obra, sem a menor consideração pelo fato de a divergência a respeito de certos pontos poder significar coerência com outros e que, num livro, defendendo uma tese que pode ser errada, ou parecer sê-lo, possui muitas coisas importantes;

c) conclusões apriorísticas acerca do valor de um livro, do autor de uma obra, em virtude de certas rotulações feitas segundo certas aparências e das quais se deduz indevidamente o resto;

d) críticas e resenhas, mesmo em revistas científicas, mencionando apenas o que o comentarista gostaria que a obra contivesse, omitindo a descrição objetiva de seu conteúdo e a crítica feita racionalmente.

O resultado é que obras de grande vulto, correntes de opinião que exercem ampla influência em círculos importantes, são totalmente ignoradas em certas áreas, deliberadamente ocultadas, e afinal desconhecidas do grande público, dos estudantes, mesmo de especialistas. Por vezes as condenações atingem determinadas editoras, cuja produção, por vezes de real valor, sofre uma espécie de boicote - não se procura saber, ao menos, que livros editou e se, por acaso, teria editado algo de interesse ou valor. O curioso é que, por vezes, tais editoras publicam livros a respeito de temas de interesse quase profissional

dos que adotam a posição negativista. O sistema atinge igualmente certas ideias - não sendo de bom tom professá-las em certas áreas, considera-se absurdo que alguém as adote - e não se toma conhecimento direto do problema, embora se possa fazer um combate pelo silêncio ou ironia, sutil, indireto e por vezes muito eficiente. Tão eficiente que inibe os partidários de defendê-las.

Procuraremos agora tentar, de maneira bastante esquemática, um esboço de classificação do panorama ideológico do Brasil atual.

## **2. O paradoxo do nacionalismo**

O nacionalismo sempre foi uma posição direitista - procurou, desde os dias de Barrés e Maurras, fixar uma base ideológica para o combate ao socialismo tradicional, de Marx e Engels, que postulava a luta de classes e a união internacional do proletariado. Os nacionalistas apresentavam a nação como realidade oposta à classe e defendiam a união de todas as profissões (daí o corporativismo normal de todo nacionalismo) dentro da nação, contra as forças desagregadoras do socialismo e do liberalismo. Assim foi em geral, assim também foi no Brasil. A primeira manifestação de uma ideologia nacionalista entre nós, significativamente contra os Estados Unidos, enquanto os liberais, com Tavares Bastos e Rui Barbosa à frente, defendiam uma atitude de tal modo americanista que, hoje, causaria enfado, a primeira manifestação antiamericanista e nacionalista foi a de Eduardo Prado em sua famosa *A ilusão americana*. Muito embora seja arriscado dizer-se que o Império representava uma posição "direitista" em face da República - muito mais autoritária de fato do que a Monarquia, pelo menos no Brasil - no campo ideológico da época e considerando os sentimentos

dominantes, a República passava como sendo democrática e progressista em face do Império, conservador e reacionário. O esquema, em seu conteúdo objetivo, não correspondia à realidade dos fatos da história do Brasil mas, considerando o que efetivamente pensavam as pessoas, era correto. Então, para combater a República, Eduardo Prado criticava os Estados Unidos, cuja influência ideológica era visível na adoção do novo regime (nome oficial do país, modelo original do texto constitucional e Rui não cansava de repetir que a redação da Carta de 1891 era decalque dos textos americanos) e que, também, uma possível influência mais direta na mudança do regime, tese aparentemente sem razão, ao que se sabe, até hoje. Os americanos receberam com surpresa a República, diz Georges Boehrer. Então, contra a influência americana, se insurge o autor de *A ilusão americana*, como argumento contra a República.

Às vésperas da revolução de 1930 surgia em São Paulo movimento de jovens, a Pátria Nova, monarquista, nacionalista e corporativista, antidemocrática e hostil ao “liberalismo” do Império. Esse movimento despertou bastante interesse, continha ideias originais, mas destoava da tradição da “democracia coroada”. Suas origens eram estrangeiras, origens ideológicas, compreende-se, com Maurras e Antonio Sardinha, o ilustre fundador do integralismo lusitano. O patrianovismo era nacionalista, direitista consciente e, convém dizer, considerava claramente o problema racial no Brasil - seu fundador, Arlindo Veiga dos Santos, tradutor de obras de santo Tomás de Aquino, tentou, também, a Frente Negra, em defesa dos homens de cor.

Afinal, veio o integralismo de Plínio Salgado, de Gustavo Barroso, antiliberal, corporativista, antisemita e nacionalista. O livro de Gustavo Barroso, *Brasil: colônia de banqueiros*, defendia com vinte anos de antecedência todas

as teses que os nacionalistas modernos renovaram, e com muita documentação, embora atribuindo, como final de argumentação, ao “judaísmo internacional” a responsabilidade de tudo.<sup>172</sup>

Na década de 1950 a ideia nacionalista, agora considerando a divisão do mundo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, foi retomada pelas esquerdas, curiosamente com o mesmo colorido anti-ianque das formas direitistas, congregando a todos na luta contra o inimigo comum. Embora produzindo vasta literatura em torno de fatos atribuídos aos Estados Unidos e que demonstravam intenções imperialistas, ou para demonstrar com estatísticas o caráter espoliativo das relações econômicas Brasil-EUA, sem falar em campanhas do gênero “petróleo é nosso” ou de críticas ao acordo MEC-Usaid, uma doutrina efetivamente nacionalista não foi construída (era um nacionalismo mais tático do que de conteúdo), nem se procurou enfrentar a contradição nacionalismo-socialismo e, muito menos, houve tentativas de definição da ideia nacionalista e o estabelecimento de uma distinção logicamente aceitável entre nacionalismo e patriotismo. Era de ver-se o embaraço dos mais exaltados teóricos do sistema quando interrogados a respeito.

### **3. Posições esquerdistas**

Pondo de lado reações puramente afetivas e posições puramente reivindicatórias - reivindicar por reivindicar a fim de colocar grupos definidos (operários, estudantes, funcionários etc.) em estado de irritação contra a ordem estabelecida e seus representantes - as esquerdas brasileiras não conseguiram, no período em que dominaram totalmente as fontes de produção cultural brasileira, com editoras inteiramente a seu serviço, livre

movimentação e acesso aos jornais mais lidos, e uma instituição oficial - o Iseb (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) para a elaboração e difusão de seus pontos de vista, não conseguiram elaborar muitas ideias originais, embora tenham conseguido fazer com que quase todas as frases correntes e até seus modismos gramaticais (por vezes antigramaticais...) se tornassem de domínio público.

Vamos procurar sintetizar aqui algumas das posições mais importantes, mais significativas do que se poderia chamar de pensamento esquerdista brasileiro na hora corrente.

*A problemática consciência.* Graças a Vieira Pinto,<sup>173</sup> que tentou uma filosofia da situação brasileira (como já tentara quando professor de cursos frequentados pelo autor do presente volume, uma conciliação entre o tomismo e a ainda jovem relatividade...) e Guerreiro Ramos<sup>174</sup> que aplicou à sociologia conceitos da fenomenologia de Husserl, e alguns outros, tivemos o tema da tomada de consciência, ou “conscientização”, como se ficou dizendo, embora os puristas da língua prefiram “consciencialização”. Isto é, tomada de consciência, transformação de um processo que se verifica empiricamente numa atividade consciente, a consciência de sua situação como injusta e revolta contra ela. As origens poderiam ser encontradas numa bela imagem de Bergson acerca da formiguinha que trabalha dia e noite e não tira qualquer vantagem de seu trabalho. Se ela tivesse consciência da injustiça de sua posição - que revoltas não haveria debaixo da Terra!... Mais filosoficamente, Vieira Pinto admite uma consciência ingênua, que é a aceitação da situação atual como natural, e a consciência crítica, que é a posição consciente da injustiça da situação presente, sua denúncia e, afinal, sua substituição. O ponto de partida é que a situação presente de país subdesenvolvido e semicolonial é essencialmente injusta e, portanto, ao invés

de uma posição otimista em face de nossos progressos, da nossa paisagem, de nosso passado, cumpre ficar consciente de nossa dramática condição e partir para a revolução. Em face do passado, a consciência crítica parte do pressuposto de que esse é alienação e opressão e que, portanto, cumpre exorcizá-lo (como um psicanalista faz com as imagens da infância) e de modo que possamos abolir toda a sobrevivência das gerações anteriores em nós. Por exemplo: ao invés de considerar o Império como sendo uma era de relativa paz e de liberdade, de admirar sua estabilidade política, sua moeda saudável e a honestidade de seus governos, de aplaudir sua obra de unidade nacional, salientar que era uma falsa democracia, que os escravos não votavam, que não gozávamos de independência nenhuma, que Caxias era um agente de senhores de escravos etc.

O sistema tem um fundo algo freudiano e outro tanto de marxista - toma a "falsa consciência" em termos psicanalíticos e marxistas e parte para uma consciência não alienada, isto é, uma consciência desligada do passado e suas torvas recordações.

Certamente é uma posição anti-histórica - o Império procurou os objetivos válidos e vigentes à época e atuaram as classes politicamente capazes. Qualquer tentativa de anulação do passado termina sendo despersonalizante e descaracterizante. Qualquer situação é ambígua e tem aspectos negativos e positivos - uma consciência crítica autêntica conduziria, de fato, a uma crítica aos preconceitos e falsas posições de caráter socialista do que, muitas vezes, aos homens de empresa que, de fato, estão lutando contra o subdesenvolvimento. O desenvolvimento, diga-se de passagem, não se faz com fraseologia e ideologias rebarbativas, mas com trabalho, aplicando-se ao caso a "disciplina militar prestante" de Camões.

*O tema do desenvolvimento.* Estudos de economistas diversos em várias partes do mundo, como, para citar talvez o mais importante, Colin Clark, vieram revelar que o problema do mundo na época atual é o do desenvolvimento. Há nações desenvolvidas, outras subdesenvolvidas e os problemas econômicos e sociais de cada uma estão em relação com essa questão. Surgiram medidas objetivas destinadas a avaliar o grau de desenvolvimento, índices seguros de sua apreciação, e muitos outros itens, que não temos de estudar aqui, e que, ademais, são bastante conhecidos. A interferência da questão na crise ideológica brasileira vem do que poderíamos denominar consciência de subdesenvolvimento. O Brasil é um país desenvolvido dentro de um país subdesenvolvido. Com isso temos todos os problemas de um país subdesenvolvido e mais os de um país desenvolvido e, como há intercâmbio e justaposição de ambas as faixas da população, que se interpenetram por todos os lados, a carga que recai sobre os dirigentes é tremenda. Não foi difícil às esquerdas, em face da dramática situação dos “dois brasis”, criar um clima propício a uma dupla denúncia:

a) denúncia ao passado - se somos um país subdesenvolvido, a culpa cabe aos governantes do passado e às classes dominantes que os sustentaram. A tese, convém recordar, é objetivamente incorreta - nosso subdesenvolvimento nasceu de carências diversas (carvão, no século passado), distâncias, obstáculos naturais às comunicações, como a barreira da Serra do Mar, fraca densidade demográfica etc. No século XX, graças ao trabalho das gerações anteriores (começou no Império o *rush* paulista) começamos a vencer algumas dessas barreiras e já existe uma enorme mancha desenvolvida. Mas, a uma pessoa que não conhece bem história, e a maioria dos intelectuais políticos e cidadãos comuns não conhece a história do

Brasil, é fácil criar o argumento da culpa dos antepassados, ao invés de mostrar como a política ferroviária do segundo reinado lançou as fundações para a atual prosperidade.

Criou-se, então, a mística do desenvolvimento, não como um objetivo definido ou a procura de certo número de objetivos conscientes, mas como um ideal de transformação geral, destinado, não a elevar a renda *per capita* ou industrializar regiões, ou estabelecer a independência econômica efetiva, mas para mudar o país e substituir todas as estruturas sociais e políticas, assim como as bases espirituais da vida brasileira.

b) A segunda denúncia do subdesenvolvimento, mais correta do que a primeira, é a de que, graças à situação geral do mundo, as nações desenvolvidas se enriquecem cada vez mais e as outras se empobrecem continuamente. O fenômeno é conhecido. Mas a questão é mais complexa do que se pensa e, com o exemplo do Japão à vista, podemos dizer que não é inevitavelmente assim e que nem sempre é fruto de uma conspiração consciente das superpotências para manter os demais povos na pobreza. Isoladamente, há fatos nesse gênero e geralmente as grandes potências que dominam o mundo – desde os tempos de assírios e egípcios –, procuram impedir, sem muito êxito, o progresso das pequenas nações e conservar incontestável seu domínio. Assistimos nós, neste século XX, ao fim da Inglaterra como superpotência e ao declínio inapelável do imperialismo britânico, que parecia definitivo e intangível, para nossos pais e avós, que, ademais, o consideravam justo, fruto de uma superioridade racial dos britânicos. Hoje, não temos a mesma confiança e igual certeza da eternidade das atuais superpotências. Achamos que a União Soviética

e os Estados Unidos são dominadores de um dia, embora esse dia dure um século. Mas, esse fato do imperialismo e do efeito de desequilíbrio da economia das grandes potências, foi, pelos esquerdistas brasileiros, inteligentemente manobrado em favor da criação de um clima de hostilidade aos americanos e ao Ocidente, em geral, escamoteando habilmente a presença, muito mais brutal e consciente, do fenômeno na área russa, ocultando o fato essencial: o imperialismo dos Estados Unidos é uma consequência natural de sua força, e contrasta com as intenções conscientes e princípios do americano médio, é algo imposto mais pelas circunstâncias do que pela vontade clara. Ao contrário da Rússia. Mas, o fato existe e o mito funcionou. O estranho é que, no princípio do século, o antiamericanismo era uma posição direitista...

*O neobismarquismo.* O Sr. Hélio Jaguaribe,<sup>175</sup> procurando associar o desenvolvimento político com o desenvolvimento econômico, estabelece vários modelos de solução para o problema, destacando-se como, talvez, sua contribuição original, a ideia do neobismarquismo. Convém assinalar, de passagem, que, fato raro na literatura esquerdista brasileira, o Sr. Jaguaribe compreendeu a missão histórica da Monarquia brasileira como fator de integração e superação de contradições, destacando a importância do Poder Moderador, embora divergindo da opinião de todos os autores, por assim dizer, separa o Poder Moderador da realeza, não obstante reconhecer seu caráter arbitral, o que, afinal de contas, só é possível num magistrado hereditário. Mas, considerando os sentimentos correntes em nossas elites, sua análise já representa muita coisa de positivo.<sup>176</sup>

Analisando soluções concretas para a superação programada do subdesenvolvimento com razão reconhece que, no século passado, foi possível a passagem espontânea de uma sociedade pré-industrial para uma industrial (não propriamente subdesenvolvida para desenvolvida, que a Inglaterra pré-smithiana já era desenvolvida relativamente à economia do tempo) afirma, com razão, que, hoje, não podemos superar a condição subdesenvolvida sem um programa político definido. Espontaneamente, a repetição do que houve (e no século passado, anote-se, havia um mercado mundial livre e disponível...) há várias oposições possíveis, uma das quais se considera originalidade do livro, a do neobismarquismo. Convém destacar que, no estudo de seus “modelos”, o prof. Jaguaribe comete uns enganos de apreciação, influído pelas ideias correntes nas elites intelectuais brasileiras, não incluindo a União Soviética entre os casos clássicos de capitalismo de Estado, que ele define de modo meio parcial, para garantir essa exclusão. Mas são aplicações de doutrinas a fatos e apreciações pessoais e subjetivas. Na questão do neobismarquismo, que, graças ao exemplo japonês, parece o mais viável dos modelos para o êxito de uma política de desenvolvimento, a questão se apresenta do seguinte modo: industrialização feita pelas classes empresariais, com apoio de um Estado forte, servido por uma classe militar e uma burocracia conscientes de sua missão, e tendo por objetivo o engrandecimento nacional, garantida a coesão social por uma política trabalhista avançada e objetiva, na base da solução de problemas concretos e, não, a revolução social<sup>177</sup>. Foi o que fez Bismarck e essa foi a base do “milagre japonês”. Podemos dizer que o neobismarquismo é aplicável ao Brasil, principalmente pelo fato de ter sido a política dominante entre nós desde a revolução de 1930. Na apreciação dos fatos, o Sr. Hélio Jaguaribe deixa-se levar um pouco por apreciações

peçoais (os governos que mereceram sua simpatia agiram de acordo com os esquemas, os outros não). Mas, na realidade, os governos brasileiros, sem deliberação consciente, puseram em prática esse esquema, desde o Estado Novo todos eles procuraram apoiar-se nas forças armadas e organizar uma burocracia eficiente e provocar o desenvolvimento econômico por intermédio da classe empresarial e, ao mesmo tempo, procuram aperfeiçoar a legislação de trabalho. Nesse último tópico, a política oficial do Ministério do Trabalho, em quase todos os governos, do Estado Novo a Costa e Silva, com exclusão, talvez, da fase João Goulart, procurou exercer missão arbitral entre as classes, salientada pelo prof. Hélio Jaguaribe, numa renovada aplicação do princípio do Poder Moderador. E dentro da filosofia política de Bismarck – melhorar efetivamente as condições da classe trabalhadora, por meio de Previdência Social, assistência habitacional etc.

O que tem faltado, porém, e que talvez pudesse ser o projeto político da Revolução de Março, é, exatamente, a consciência de que o problema brasileiro deve ser resolvido por um governo forte apoiado nas forças armadas e servido por uma burocracia eficiente, visando a superar as contradições de nosso desenvolvimento, pela industrialização, e assegurando a coesão social por uma legislação trabalhista ampla. Para usar do jargão esquerdizante: é preciso conscientizar o que se tem feito empiricamente.

#### **4. A doutrina da Escola Superior de Guerra**

A mais bem-acabada tentativa de formação de uma doutrina construtiva na presente geração deve-se à Escola

Superior de Guerra e, principalmente, aos estudos do general Golbery do Couto e Silva.<sup>178</sup> Dissemos “bem-acabada tentativa” pelo conteúdo original e geralmente bem conduzido, mas tentativa por seu caráter limitado.

Partindo de doutrinas modernas acerca de planejamento e geopolítica, Golbery do Couto e Silva fixou uma série de conclusões muito sérias.

Podemos considerar pontos essenciais da doutrina da Escola Superior de Guerra os seguintes:

a) Toda nação procura realizar certos fins que são os objetivos nacionais permanentes (ONP), distintos dos objetivos nacionais atuais. Os ONP são certos fins genéricos, que normalmente todos os grupos, partidos, classes e indivíduos em qualquer tempo perseguem. Assim, a segurança, a ordem, a liberdade, a justiça, a prosperidade - que em estudos anteriores denominamos Bens comuns de caráter genérico. Será um traidor à pátria quem fugir à procura desses objetivos nacionais permanentes - são nacionais, e portanto de todos, e permanentes, isto é, válidos em qualquer tempo. Também os denominamos razões nacionais, isto é, fundamentos racionais da nacionalidade. Distinguem-se, na terminologia da ESG, dos objetivos nacionais atuais, que são projeção na problemática do momento, dos objetivos nacionais permanentes. Se a prosperidade é um ONP, a estabilidade da moeda e a luta contra a inflação podem constituir um objetivo nacional atual - uma vez conseguidos tais resultados, podemos passar a outros, deixando aqueles em segundo plano. Admitimos, na fixação da questão, também, os interesses seccionais (de classe, lugar, ideologia etc.), as paixões da hora, que não deixam de influir e, muito, em política.

b) Segurança nacional – dentre os objetivos nacionais permanentes, ocupa lugar de primazia a segurança nacional. Esse primado poderá ser, quiçá, considerado relativo ao fato de ser uma doutrina militar. Mas, considerando a história real de todos os povos – a segurança nacional não é um objetivo importante apenas para os militares – não foi por acaso que os reis sempre se consideraram soldados e fizeram-se retratar com armas, e, no Brasil, os soberanos se intitulavam imperador (isto é, comandante supremo) e defensor perpétuo do Brasil. Considerando que vivemos sob a ameaça de conflitos, os teóricos da Escola Superior de Guerra não fizeram mais do que sua obrigação, estabelecendo a teoria da segurança nacional, interna e externa, abrangendo os aspectos militares, econômicos, políticos, psicossociais, e considerando também os temas sociais (e não falamos em seguridade social constantemente?) Não devemos considerar uma anomalia o fato de que nesse conturbado século XX se considerasse a garantia da segurança dos bens e das pessoas, da nação em conjunto e dos indivíduos em particular, como importante objetivo nacional permanente, ao qual se subordinam os demais.

c) Paralelamente, complementarmente, estabeleceu-se a doutrina do planejamento geral visando à integração do território, sua efetiva ocupação, aproveitamento de suas riquezas, sua organização enfim e, como projeção, a integração do país nos esquemas geopolíticos planetários e nos sistemas de segurança internacional. Contrastando com a crença do século XIX no fim do Estado, o homem moderno dirá com o general Golbery “fora do poder não há salvação” e procura construir em torno do Estado um esquema geral destinado a fixar um planejamento de todas as forças nacionais com vistas à defesa do solo. Daí, por exemplo, a

importância dos estudos do citado autor a respeito de geopolítica, como aspecto desse planejamento geral da ação governamental.

A doutrina da Escola Superior de Guerra tem um mérito indiscutível - a franqueza e a lealdade com que reconhece e proclama suas intenções. Poderíamos recusá-la, mas em nome de outras posições, que defendem a guerra revolucionária, com a finalidade da tomada do poder para a implantação de um Estado totalitário com base em doutrinas marxistas. Sendo uma doutrina realista, quase de mera descrição da realidade, recusá-la ou aceitá-la, em geral, não é questão de princípios gerais, mas efeito da grande opção de nosso tempo. É um ato de vontade, mais do que um ato de razão. Para quem está interessado na guerra revolucionária e no estabelecimento de um Estado do tipo soviético, é natural que rejeite a doutrina. Quem preferir outras filosofias políticas, no estilo ocidental Golbery define claramente o que entende por Ocidente - então, aceitará a doutrina da ESG.

Outro mérito: outrora criticávamos, com base em autores militares, a influência do positivismo no Exército<sup>179</sup> e a ausência de doutrinas que considerassem as finalidades específicas das escolas militares - a preparação do homem para a guerra. Temos, aqui, a formação de um espírito exatamente oposto ao que dominava nos tempos de Benjamin Constant.

Mas não é isenta de falhas a doutrina - volvemos a encontrar aqui a mesma deficiência das doutrinas brasileiras modernas. Fixa bem os fins do Estado - mas pouco considera os meios. Admite a democracia, mais ou menos nos termos dos lugares-comuns dos livros correntes e dos discursos políticos, sem lhe reconhecer as dificuldades e não propõe uma reforma do Estado dentro dos esquemas de sua própria doutrina dos objetivos

nacionais permanentes distintos dos objetivos nacionais atuais. Tentou-o, em parte, Juarez Távora em *Organização para o Brasil*,<sup>180</sup> mas através de fórmulas complicadas e de que dificilmente seriam aplicáveis - como o corporativismo, de entre as guerras, teoricamente interessante, mas inviável. Devemos procurar regimes simples, aplicáveis por homens comuns e que funcionem na base das ações e paixões habituais.

As ideias e sugestões propriamente políticas do livro do marechal Juarez Távora mostram como um autor pode ser pouco inovador, por não conhecer bem a tradição. Sente-se que ele procura uma solução, mas percebe-se que, como a maioria dos intelectuais brasileiros, desconhecia a obra elaborada pelos teóricos e estadistas do Império, que começaram a ser revelados ao público moderno, praticamente na mesma época em que se escreveu o livro. O autor brasileiro em que se fundamenta e que o influenciou consideravelmente nas soluções, Alberto Torres, era um crítico da República, mas que sentia, pelo Império, a mesma ojeriza que seus conterrâneos.

Mencionamos tanto o Império, pois a solução que preconiza Juarez Távora é o restabelecimento do Poder Moderador, agora chamado "Poder Ordenador", e entregue a um conselho que, além das funções de supremo controle geral exercidas pelo imperador, seria dotado de poderes efetivos destinados a executar tarefas preciosas em vários ângulos. Eram muito mais amplas e complexas as tarefas desse sucedâneo do imperador. (Convém assinalar um curioso lapso - em certo momento ele escreve realmente "Poder Moderador").<sup>181</sup>

Ou foi intencional?

A solução imperial foi, em teoria e prática, esse poder ordenador, coordenador, controlador, com funções exatas e

definidas, mas sem esse escol de atribuições, que propõe Juarez Távora e que teriam aterrorizado a todos os liberais. Mesmo os mais intransigentes conservadores. Na sistemática imperial, o Poder Moderador nada podia por si, senão repor as coisas em seus lugares, senão ser o poder ordenador. No caso em apreço teria sob sua responsabilidade tudo o que fosse geral, permanente, no governo.<sup>182</sup> As funções desse poder ordenador seriam: “coordenar a ação político-administrativa das três esferas do governo, como de controlar a ação dos *poderes circunscricionais* (Legislativo e Executivo) de cada uma delas”.<sup>183</sup> Agora uma observação final, dentro da lição dos clássicos: os órgãos colegiados são consultivos – as decisões devem ser entregues a um só indivíduo. No Império havia o Conselho de Estado, meramente consultivo. O Poder Executivo estava entregue ao Conselho de Ministros, ao gabinete. Mas, ao contrário do que supõem muitos brasileiros modernos (e a malograda experiência supostamente parlamentarista dos tempos do Sr. João Goulart confirma a difusão de semelhante erro), um governo de gabinete não exige que o *premier* convoque o Conselho de Ministros constantemente e ponha a votos todas as decisões. Ele é o chefe de governo e decide sempre – mas, como é um governo de equipe, ele a consulta quando tiver de tomar certas decisões mais arriscadas.

Outro exemplo é o da federação. Juarez Távora, como homem que pensa em termos nacionais e deseja uma ordenação sistemática dos problemas brasileiros, é contra a federação. Como homem de seu tempo, e aceitando os preconceitos de nossas classes letradas, não tem coragem de dizer isso e talvez se indigne se alguém o disser a seu respeito. Mas é o que está no fundo de seu coração, conservando a fraseologia federalista, mas abolindo toda

autonomia estadual e reduzindo os estados a essas funções modestas:

O Estado constitui, como vimos, um elo indispensável entre a União soberana e o município autônomo. Não lhe cabem tarefas privativas de normação política, quais as peculiares ao município. Sua missão é intermediária e consiste, essencialmente, em facilitar, por um trabalho prévio de adaptação, a execução, pelo município, de suas funções administrativas peculiares, dentro do espírito normativo da União. Além desse trabalho de normação política, complementar ao da União, devem caber-lhe atribuições administrativas, complementares ou supletivas das do município.<sup>184</sup>

A meu ver, é a transcrição, em termos modernos, do que dispunha a Constituição do Império sobre as províncias, antes do ato adicional, embora mantendo incongruentemente algumas tradições republicanas - a eleição do governador, por exemplo.

## **5. A “contraconsciência”**

As elites dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento costumam ser vítimas de curioso fenômeno de alienação que denominarei aqui, algo barbaramente, de “contraconsciência”. Isto é, o mecanismo de defesa contra a frustração provocada pela situação inferiorizada, que conduz à criação de uma carapaça protetora intelectual altamente elaborada para disfarçar a realidade subjacente. É o famoso “marginalismo das elites”, descrito por Oliveira Viana em obra célebre.

Enquanto nos países desenvolvidos as leis se fazem com moderação e as teorias se amoldam à prática, nos demais, por força desse fenômeno de contraconsciência, as leis se destinam menos à ordenação jurídica da realidade social (geralmente desconhecida ou negada), do que a camuflá-la, a escamoteá-la. Algo assim no gênero do “mal secreto” do soneto célebre. Ou como pessoas pobres que escondem a

pobreza adotando externamente aparência de riqueza. O fenômeno é corrente na América Latina, mercê do alto nível de educação de suas elites, suas excelentes intenções e a realidade a que efetivamente devem ajustar-se. Lembrome de ter lido há tempos, numa publicação qualquer, uma relação dos países da América, um século antes. E todos os Estados latino-americanos vinham (com exceção do Império do Brasil) como “Repúblicas democráticas”. Ora, em geral eram sólidas ditaduras. Um estudo comparativo das constituições americanas concluiria, na quase totalidade dos casos, por mostrar que sempre foram excelentes textos jurídicos e perfeitamente democráticos. Há tempos uma publicação venezuelana, oficial ou oficiosa, anunciava, algo enfaticamente, que aquele admirável país comemorava o 125º aniversário da Independência com sua 25ª Constituição. Parecia que isso era, até, motivo de orgulho... Mas, não falemos mal de vizinhos, que a nossa casa tem telhado de vidro, também, e o fenômeno não é uma consequência da língua espanhola.

A Constituição do Império foi uma solução realista e sóbria, que partiu de um fato, estabeleceu uma ponte sobre o abismo e deu condições para a “democracia coroada”. Mas até hoje juristas que se prezam torcem o nariz ao Poder Moderador e acham que reforçava o poder do soberano... Foi, como disse um professor mineiro, “uma invenção”, no bom sentido do termo. Mas não era produto da contraconsciência. Já os liberais, em geral, eram vítimas do fenômeno. No poder, durante a Regência, tentaram fazer do Império uma federação e ainda por cima conseguiram adotar o Código de Processo Criminal, cuja derrubada provocou a revolta de 1842. Curioso é que hoje, nesse século XX, tão pouco liberal, ainda há quem critique o Regresso. O Código de Processo era de uma insensatez delirante – basta dizer que atribuía a polícia, e a justiça até certo ponto, a autoridades eleitas...

Toda a crítica liberal ao Império se reveste do fenômeno de contraconsciência: queriam que o Brasil tivesse um parlamentarismo à inglesa e achavam que era uma questão de leis e de vontade dos homens e, não, de desenvolvimento econômico.

A Carta de 1891 foi a vitória plena da contraconsciência - teríamos a mais bela Constituição do mundo, com as coisas mais ousadas - basta dizer-se que, fugindo ao figurino americano, adotamos a eleição direta do presidente, quando no original inglês até hoje a eleição é indireta. Como resultado, passamos a ter dois regimes paralelos e, assim, não se encontrando jamais: o jurídico, estudado nas aulas das faculdades, com belas tiradas dos doutos catedráticos - e o fato, dos partidos únicos estaduais, do coronelismo, começado em Minas com o PRM e o esquema invencível montado por Silviano Brandão, no plano nacional a política dos governadores de Campos Sales. Não tinha a mínima importância a eleição direta dos presidentes - eram, como os governadores, os deputados e senadores, virtualmente, nomeados. Todos sabemos muito bem o que era.

Outra forma, na mesma época: o Código Civil. Nós, administradores da Previdência Social, que sabemos, pelo contato direto com a quente realidade social, como efetivamente o povo compreende as relações jurídicas do código, damos razão aos que, como Andrade Figueira, defendiam as *Ordenações* e achavam errado o estudo de mil códigos estrangeiros para fazer uma lei artificial e bastante irreal.

O fenômeno continuou impávido. Bastaria, para documentação, ler os textos de nossas sucessivas e efêmeras constituições modernas e o que acontece realmente. O curioso é que ninguém tem coragem de dizer a verdade - o fenômeno da contraconsciência tem isso de

peculiar, que é ser involuntário, inconscientemente, mesmo. Se alguém, numa dessas recentes comissões de redação de novas constituições, sugerisse que os governadores fossem nomeados pelo presidente da República, sob a alegação algo correta de que nenhum pode governar sem o beneplácito do governo federal, a menos que estabeleça as condições de uma tragédia - como ocorreu com Carlos Lacerda, seria enforcado em praça pública. Se os juristas brasileiros da atualidade consideram antidemocráticos os dispositivos da Constituição do Império, acerca do Poder Moderador, acabam tendo de aceitar atos institucionais. Afinal, o imperador podia dissolver, adiar ou prorrogar o Parlamento legalmente, de acordo com o § 5º do artigo 101 da Constituição. O Ato Institucional nº 5 foi adotado extraconstitucionalmente, em nome de uma lei não escrita, que pode ser mais forte que o direito positivo. É o choque dos fatos e da contraconsciência.

Durante o Estado Novo, a propaganda anunciava que nossa legislação trabalhista era a mais avançada do mundo. Talvez fosse... Apenas, isso não devia ser motivo de orgulho, pois, sendo a realidade econômica pré-capitalista uma legislação trabalhista avançada demais, seria ilusória. Que adiantava o instituto da estabilidade, se as empresas, com exceção daquelas que pudessem estimular de certo modo o empregado a fazer carreira (o que dispensava, aliás, a estabilidade), não permitiam que se completassem os 10 anos da lei? Que adiantam tantos e tantos dispositivos da CLT quando nós vemos, principalmente em médias e pequenas empresas, até hoje, a fraude mais generalizada? Não considero isso fruto de criminosas intenções - apenas sei que uma empresa de pequeno porte, em fase inicial, principalmente, não tem resistência econômica nem organização para enfrentar suas responsabilidades legais, como uma grande indústria ou

um banco. Só quem lida diretamente com o problema pode fazer uma ideia do descompasso entre a realidade e a lei.

No caso da Previdência Social, há questões que dariam livros inteiros: a desinformação geral do segurado, as barreiras na comunicação e os problemas de linguagem que surgem, as soluções bastante extravagantes em matéria de casamento e filiação, o falso conceito de direito a um serviço ou prestação, considerados em termos individuais, não coletivos etc.

Nosso elenco de benefícios da Previdência Social é, talvez, o mais extenso do mundo. Há questões em que todas as leis até agora falharam em dar solução - como a do salário de contribuição e o salário de benefício do segurado empregador. Devo dizer que nenhuma das leis que tive ocasião de pôr em prática desde o início da década de 1940 conseguiu dar solução satisfatória à questão do salário de benefícios. E a aposentadoria por tempo de serviço? Ou mudamos completamente sua conceituação, ou os problemas se avolumarão de tal modo que acabaremos todos num beco sem saída. Citei isso a título de amostra - leis que se querem muito avançadas, para uma realidade social primitiva, terminam conduzindo a resultados negativos. Não são os textos das leis que fazem a democracia, mas sua prática, e, por isso, convém que se façam leis praticáveis. Mas o fenômeno da contraconsciência leva os redatores de leis a fugirem para as soluções teóricas perfeitas, com medo de não parecerem altíssimos luminares das letras jurídicas, mas modestos e pedestres provincianos... E mesmo reacionários... Aliás, tenho medo de constituições perfeitas, a de Weimar, flor e espelho da cavalaria andante em matéria de direito constitucional moderno e que permitiu que Hitler subisse ao poder "legalmente". (E quem sabe se os professores alemães não sofreriam também da contraconsciência, por

vergonha do recente passado imperial, que lhes pareceria feudal e medieval, quando era glorioso e ilustre?)

Como historiador das ideias políticas, participando ademais de atividades administrativas e políticas, tenho verificado constantemente a reiterada e quase obsessiva presença do fenômeno da contraconsciência. Os legisladores acham que as leis devem refletir, em toda sua pureza e perfeição, o ideal democrático - como a realidade é primitiva e rude, a aplicação dos textos cria toda sorte de distorções e deformações. O sufrágio universal e a eletividade generalizada dos cargos adotada em 1891, conforme comprova Vítor Nunes Leal, criaram o “coronelismo” - o voto censitário, a nomeação dos presidentes de província e a rotatividade de situações por intermédio do Poder Moderador impossibilitaram o fenômeno no Império, não só pela relativa super-representação das populações urbanas, como, também, e principalmente, pela possibilidade de alternativas e o bipartidarismo, deslocando os grupos e impedindo o domínio perpétuo de oligarquias.

A história das ideias políticas no Brasil mostra a monótona repetição da mesma queixa: leis ótimas que não são obedecidas, leis excelentes que servem de anteparo a formas efetivas de injustiça e opressão. Quem lê hoje o visconde do Uruguai fica admirado como ele era objetivo e sabia reagir contra os que não se conformavam com o fato de não funcionar o regime brasileiro, como o de Luís Filipe ou da rainha Vitória... Ele foi dos raros que ficaram imunes aos efeitos da contraconsciência.

Certamente as leis podem (e devem...) ser aperfeiçoadas - mas a partir dos fatos e, principalmente, considerando a realidade. Ora, o que vemos é o legislador começar por tomar o modelo o mais avançado possível e querer que, à força de artigos e parágrafos, uma realidade primitiva se

torne civilizada. E como o fenômeno é generalizado - toda classe média sofre dele - o descompasso é total...

Quando, porém, o texto legal é realista, o costume e a interpretação (por força, aliás, das ideias dominantes nas classes cultas) podem forçar a uma ampliação. Assim o parlamentarismo no Império, que não estava na letra da Constituição e que acabou funcionando, como era possível. E chegou a tal ponto que, ajudado pelo mau estado de saúde de D. Pedro II, impediu que a crise de novembro de 1889 tivesse saída legal: os conselheiros de Estado já estavam de tal modo acostumados com as praxes do parlamentarismo (que, aliás, coincidiam com seus ideais políticos) que não seriam capazes de raciocinar em termos do espírito e da letra da Constituição - o Poder Moderador podia chamar qualquer pessoa, "livremente", para compor o governo. A aplicação disso poderia ter mudado o rumo dos acontecimentos a 15 de novembro...

Já o texto de 1891, considerado perfeito em termos de democracia e ordem jurídica, sofreria a interpretação oligárquica da política dos governadores e do "coronelismo".

O fenômeno da supraconsciência, em suma, procurando soluções teoricamente perfeitas, termina criando situações de inviabilidade para esses mesmos ideais de pureza democrática.

---

[172](#) A bibliografia integralista não foi reeditada. Mas ao tempo foi muito lida. Gustavo Barroso apresenta a Inglaterra e os Estados Unidos como instrumentos do "judaísmo internacional", como potências imperialistas que nos colonizavam. Creio que um comunista de hoje assinaria o livro do escritor cearense - que se considerava fascista.

[173](#) *Consciência e realidade nacional* (Rio, 1960). Trata-se de livro de grandes proporções, uma tentativa realmente filosófica.

[174](#) Nelson Nogueira Saldanha, *História das ideias políticas no Brasil* (Recife, 1969), bastante simpática ao grupo, considera “meio verbosa” a doutrina de Guerreiro Ramos. Ver *O problema nacional do Brasil* (Rio, 1960) e *A crise do poder no Brasil* (Rio, 1961).

[175](#) *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, 2. ed., Rio, 1969.

[176](#) *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, 2. ed., Rio, 1969, p. 149 e seg.

[177](#) *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, 2. ed., Rio, 1969, p. 63.

[178](#) *Geopolítica do Brasil* (Rio, 1967) e *Planejamento estratégico* (Rio, 1955).

[179](#) *O positivismo no Brasil*.

[180](#) Juarez Távara, *Organização para o Brasil*, Rio, 1959.

[181](#) Juarez Távara, *Organização para o Brasil*, Rio, 1959, p. p. 67.

[182](#) Juarez Távara, *Organização para o Brasil*, Rio, 1959, p. 53.

[183](#) Juarez Távara, *Organização para o Brasil*, Rio, 1959, p. 16.

[184](#) Juarez Távara, *Organização para o Brasil*, Rio, 1959, p. 105.

# **CAPÍTULO IV**

## **A TRANSFORMAÇÃO POLÍTICA MODERNA**

### **1. Futurologia e política**

Os futurólogos geralmente trabalham em termos de extrapolação, considerando a permanência de certas constantes. Como fatos de economia e demografia são, em geral, quantitativos, a extrapolação pode ser feita com muita exatidão. É claro que, como ninguém ignora, por vezes, fatores imprevisíveis costumam atuar e as previsões falham. Mesmo onde, segundo geralmente se admite, podemos prever quase com segurança - a curva do crescimento da população, por exemplo - podem ocorrer surpresas. Mas, conservadas as condições presentes e mantidas as forças atuando até agora, é lícito esperar que, dentro de um prazo razoável, certos efeitos advirão. Admite-se também que, globalmente, as previsões se realizem, ocorrendo, porém, variações em aspectos que podemos admitir como secundários. O fato é que tais previsões se fazem, e muitos as consideram necessárias, com vistas ao planejamento da ação governamental. Afinal, já Augusto Comte dizia que o saber era para prever e o prever para prover. Estamos todos de acordo com o fundador do positivismo.

E no campo da política? Podemos aplicar os mesmos métodos? Seria muito doloroso que não. Dois fatores, porém, prejudicam grandemente a aplicação do método da extrapolação em Política. Primeiramente, a presença de fatores puramente subjetivos, aleatórios e livres, mais acentuados aqui. É claro que a previsão num campo onde

há razões de puro gosto pessoal - veja-se o que acontece com a questão de “formas de governo”, que raros fundamentam em bases racionais, a maioria, mesmo entre sociólogos e juristas, orientando-se em termos puramente estéticos e de apreciação subjetiva, - um procedimento de previsão em bases racionais torna-se difícil. Ninguém poderá imaginar o que, futuramente, um político de prestígio e nomeada e grande poder fará, como solução para determinados problemas de organização política. E isso por certo invalidará muitas previsões bem seguras...

Em segundo lugar, convém considerar que, de modo geral, certas ideias se conservam indefinidamente, não obstante a realidade ser completamente outra. Os manuais continuam classificando “formas de governo” segundo as divisões de Aristóteles, que não se parecem com nenhum regime efetivamente existente. Permanecemos falando em “divisão de poderes”, em estilo de Montesquieu (as Constituições, geralmente, seguem a regra) embora todos saibam que a coisa não é bem assim como se lê nos livros. Poderíamos enumerar muitos exemplos, mas esses dois nos bastam.

Mas como ocorrem modificações na atualidade e elas, na maioria dos casos, seguem certas constantes - os contemporâneos geralmente agem de modo bastante semelhante, apesar das divergências doutrinárias e certas oposições que são mais aparentes do que reais - podemos, em face de alterações efetivas, não das ideias que as justificam, admitir como possível determinada evolução política. E temos para teste um país em cuja situação nem sempre se pensa, e que os políticos deviam considerar como o mais importante fenômeno do nosso tempo. Refiro-me à Suécia que, não tendo sofrido diretamente as duas guerras mundiais, representa o que seria a Europa se não tivesse havido o grande horror moderno. É o indivíduo normal das experiências e que serve de índice de referência em face dos que foram submetidos a

determinados testes. É a cobaia em que não inoculou o germe para servir de comparação com as outras...

Vamos considerar aqui as efetivas transformações do nosso tempo, a verdadeira revolução moderna, o que, de fato, tem acontecido; além das ideologias e das fórmulas oficiais. Não o que os homens dizem ou pensam, mas o que fazem realmente.

## **2. Fins e meios**

O Estado moderno, cujas tarefas se avolumam dia a dia, torna-se necessariamente mais técnico. As decisões, quanto aos fins e, necessariamente, quanto aos meios nascem de pareceres de especialistas e de acordo com estudos objetivos, ética e politicamente neutros. As motivações ideológicas e os pontos de vista partidários pedem rapidamente o sentido, assim como as ortodoxias doutrinárias. Tendem a desaparecer os temas polêmicos. Se, na fase presente, ainda perduram divergências quanto aos fins e poderá haver uma opção “política” relativamente aos objetivos prioritários mais gerais, no que se refere aos meios a influência de técnicas neutras e limpas de qualquer valoração é dominante. É possível, mesmo, que, com o tempo, a presença dessa possível motivação “política” quanto aos fins desapareça. Essa evolução no sentido do que se poderia denominar Estado técnico impõe-se pela complexidade das questões, que terminam escapando ao alcance do homem comum. Há temas hoje que se tomaram tão reservados a especialistas como a física nuclear. Na prática, um governo, se vai adotar uma medida, consultará, acima de tudo, seus assessores. E isto tem conduzido muitos países a situação muito séria: governantes sem muita experiência e mal informados acerca das pessoas realmente competentes, acerca de determinados assuntos,

escolhem assessores mais ou menos improvisados, que os induzem a erros graves. Mas, o fato é que, normalmente, as questões são decididas por especialistas. Áreas há que já escaparam completamente à ação do leigo, mesmo quando esse é o próprio ministro de Estado: basta mencionar a política de câmbio e moeda, entregue a órgãos técnicos, que exercem verdadeira ditadura, livres que são do controle da opinião, por força de seu caráter intrincado e sibilino...

Creio que, mesmo com relação aos fins, na maioria dos países os governantes decidem acerca do que consideram metas prioritárias, tendo em vista os estudos de seus conselheiros - pode a opinião pública, muitas vezes pensando a curto termo, desejar que se dê preferência a uma solução e os governantes preferem outras que, a seu ver, são mais importantes. Em democracias ou ditaduras, hoje, quase sempre o governo escolhe um rumo que acha mais importante e se decide em função de determinadas coordenadas, que considera corretas.

Se um governo, por exemplo, desejar mudar o sistema de contribuições para a Previdência Social, ouvirá, inicialmente, os atuários e técnicos previdenciários, a fim de apurar qual a solução mais correta tecnicamente e que trará mais facilidade aos serviços e melhor atendimento dos segurados. Alvitrada a melhor solução, do ponto de vista da Previdência Social, será o assunto submetido aos economistas e técnicos de finanças, para verificarem as repercussões da medida sobre a economia nacional e as possíveis consequências de sua incidência. Depois, as classes interessadas serão consultadas, pelas divergências de resultados e implicações diversas. Afinal, pesará todos os prós e contras e decidirá. Desse exemplo se depreende que a missão do governante supremo será de caráter prudencial, isto é, de escolha de meios e fins, mas com base em opiniões especializadas, que lhe fornecerão os

elementos necessários. Mas, para que não decida sem saber de que se trata, o governante deve ser, por sua vez, pessoa capacitada tecnicamente, embora em termos gerais.

No estado do futuro haverá lugar, em primeiro plano, para o *técnico especializado*, que domina com perfeição certa ordem de assuntos; o *administrador especializado*, que tenha ideias gerais sobre fins da política e seja dotado de conhecimentos gerais acerca da ampla área da administração de um ou mais setores especializados; o *governante*, que deve ter uma ideia clara das finalidades gerais da política, com conhecimentos especializados, embora genéricos, se assim se pode dizer, dos diferentes temas da administração. Os primeiros serão assessores ou chefes de departamentos; os segundos, ministros; os terceiros, chefes do governo ou do Estado.

### **3. Partidos e assembleias**

Esta acentuada influência dos técnicos reflete-se na redução da importância dos parlamentos. Já se tornou habitual a referência à necessidade de assessoramento legislativo, que, se acentuado, transtornaria todas as ideias recebidas: aquele, que é o representante do povo e recebeu dele um mandato, não votaria segundo sua opinião ou a de seus eleitores, mas de acordo com os conselhos de seus assessores. Quer dizer: o “Poder” Legislativo, a capacidade real de decisão e deliberação, passaria a conselheiros desconhecidos e politicamente irresponsáveis. O povo votaria em deputados, mas elegeria tais assessores. Na prática atual, muitos deputados votam com o partido, apresentam projetos elaborados por grupos de pressão e, em caso de parlamentarismo, seguem a orientação do *premier*. De modo geral, mesmo em presidencialismo,

votam as bancadas da maioria de acordo com o governo e aprovam o que preparam os técnicos dos ministérios...

Esse esvaziamento da função decisória dos parlamentos, já visível, e que pode acentuar-se, deve ser associado a outro fenômeno, ainda pouco estudado. Trata-se da associação entre a organização partidária e a estratificação social e redução do eleitorado flutuante. Ainda há quem vota de acordo com opiniões que não coincidem com a sua classe e na fase atual é grande a mobilidade social. Mas, como parece que o desenvolvimento tecnológico e as leis sociais caminham no sentido de reduzir a importância da mobilidade em áreas próximas, podemos admitir como provável uma relativa estabilidade coletiva, isto é, estatisticamente falando, operariado, classe média e camponato (por exemplo) terão os mesmos efetivos. Adotado o sistema proporcional pode acontecer que os resultados das eleições sejam idênticos no tempo. O fato já está ocorrendo na Suécia. Como não se pode falar em termos de "povo" no caso, mas de classes, teremos de concluir que haverá domínio perene de uma classe, o que anula duas teses clássicas da democracia - a alternativa de partidos e o direito das minorias. Se adotado o sistema distrital "puro" poderá haver também uma situação semelhante, com alguma oportunidade para a rotatividade de partidos. Mas, se desvincularmos o voto do sistema de partidos e considerarmos maiorias locais apenas, poderemos voltar ao ideal das primeiras assembleias, isto é, deputados representando seus vizinhos e decidindo de acordo com suas opiniões pessoais.

Qualquer das duas hipóteses anula o que se tem geralmente por admitido como vigente nas democracias. Admito duas saídas. Na primeira hipótese o governo, desvinculado dos partidos, escolheria livremente nas diversas proposições, não havendo votação por ociosa. Mas, isso seria o fim do parlamento como órgão

deliberativo. A segunda: o governo, também desvinculado de partidos, proporia a matéria das leis e os deputados, votando livremente, decidiriam de acordo com os grupos dominantes em suas regiões.

Quer dizer: para salvarmos o poder deliberativo dos parlamentos impõe-se uma transformação radical no atual sistema de funcionamento. Do contrário, teremos apenas um local onde deputados do partido do governo, eternamente majoritário, se reunirão para homologar as decisões dos ministros. Ficaria, como sua função, por força da renovação individual, apenas a de órgão de rejuvenescimento da classe política. Na segunda hipótese, de parlamento não partidário, representando os deputados as maiorias locais, que são obviamente variáveis de composição social, haveria a renovação de uma importante função da representação política, a de crítica e controle, que, desligada de coloração política, seria muito útil. Assim, por exemplo, o deputado de determinada zona levaria ao governo as críticas do contribuinte sobre o funcionamento de órgãos da administração, críticas objetivas e isentas, e que não seriam consideradas "oposição", pois não haveria partidos - tais críticas nasceriam da reação dos povos às medidas governamentais.

Esse caráter apartidário e pouco deliberativo da Câmara dos Deputados, na segunda hipótese, poderia ser corrigido por um Senado estável e também sem caráter partidário, onde se assentariam líderes já experimentados e de onde sairiam os ministros, e que votaria as leis elaboradas pelos técnicos e aprovadas e nos aspectos polêmicos pela Câmara dos Deputados. Isso é indispensável para evitar o regime de decretos-leis que, necessários para casos de emergência, como regra geral são em extremo perigosos. Seria uma Câmara dos Deputados apenas representativa e um Senado efetivamente legislativo. Como recolheria

homens já experimentados, teria “administradores especializados”, já antes mencionados. Líderes que surgiriam na primeira câmara e depois de ter ocupado cargos diversos passariam a ter uma visão geral da coisa pública e, afinal, graças a um processo de seleção especial, em que entraria o voto popular e a escolha do chefe de Estado, passaria a ser um profissional da legislação e governo.

#### **4. Os meios modernos de comunicação**

Outra transformação, já bastante estudada, é a dos meios de comunicação modernos, cuja importância tende a acentuar-se. Alguém já disse que o telex tornou irrelevante a polêmica entre centralização e descentralização e o rádio e a TV levam ao mais remoto funcionário a notícia e a ordem do chefe do governo. Igualmente, certas ideias clássicas como o caráter local do ensino primário, provincial desde o ato adicional, posição constante em quase todas, senão em todas, as constituições federais, perdem o sentido, pois, no exemplo citado, as diferenças locais tendem a desaparecer e, muitas vezes, a escola prepara o homem para viver em outro local. Podemos admitir verdadeiras formas de democracia direta: a TV permite, como em Atenas, ao líder falar diretamente, em figura e palavra, com todo o povo e muitos já pensaram em formas domésticas e habituais de referendo, com máquinas de votar a domicílio... E as pesquisas de opinião como instrumento da ação governamental?

Há um mundo de possíveis consequências, algumas já em curso, da revolução tecnológica, principalmente no que se refere aos meios de comunicação. Vamos indicar algumas, a título de exemplo.

- a) Começa a perder importância a figura do representante do povo que procura o governo para pedir providências para a solução de problemas locais - as redes administrativas ou gerais de informação - fazem os governos mais bem informados e informados diretamente e as decisões são técnicas. Por exemplo: a criação de uma escola decidida de acordo com as estatísticas e não de acordo com o prestígio do chefe local.
- b) O sistema de comunicações diretas permitirá ao governante transmitir as diretrizes de sua política imediata e universalmente.
- c) A TV e o rádio, ligando o eleitor individual ao governante, poderão transmudar radicalmente muitos dos conceitos usuais.
- d) A aplicação generalizada dos computadores poderá trazer uma série enorme de transformações no sistema tradicional de governar.

Por efeito do impacto da tecnologia sobre o governo é lícito admitir que, em face das questões polêmicas que ainda perdurarem, e a respeito das quais os pareceres dos técnicos diverjam entre si, e considerando possíveis repercussões na vida popular, o governo, por uma questão de prudência, transferirá a decisão ao público, em forma de referendo. A TV discutirá todos os aspectos da questão, sem caráter de propaganda de uma ou de outra das soluções, e o eleitor decidiria em conhecimento de causa. Em virtude da melhoria dos níveis de educação, com a massa de informações que, já hoje, o rádio e a TV fornecem ao público, podemos considerar isso possível. Qualquer pessoa que tenha convivência com operários sabe que, hoje, seu grau de informação é muito mais extenso e seguro do que até bem pouco tempo.

Devemos, igualmente, considerar os possíveis efeitos negativos dos modernos meios de comunicação de massa, principalmente no que se refere à formação da opinião pública. O mundo, hoje, vive sob permanente ameaça de perder o direito de pensar, não apenas de externar os pensamentos, mas de elaborar as próprias ideias, graças a possíveis monopólios jurídicos ou, de fato, dos meios modernos de comunicação. Há hipóteses óbvias, que todos consideram, como de um monopólio do rádio e da TV, numa democracia, transformando-a em Estado totalitário, por sua utilização por um partido eventualmente no poder, até formas obscuras e invisíveis - já se admite que certos movimentos e personalidades deixam simplesmente de existir e outras são promovidas por força do silêncio ou do alarde das agências noticiosas, e por vezes graças à ação de elementos em posição secundária na hierarquia administrativa, mas ocupando postos dotados de meios de atuar. A entrega dos meios audiovisuais a particulares, que muitos condenam, tem suas vantagens, como por exemplo seu caráter mais democrático, não somente no sentido de que procuram agradar ao público, como, também, demonstram pesquisas já efetuadas no Brasil, servem de agências para a ascensão social de artistas de cor. Os perigos maiores são, politicamente, o controle por grupos poderosos e, culturalmente, seu reconhecido baixo nível. Certamente há formas interessantes, como a da Holanda, numa espécie de regime misto. Talvez o mais prático, principalmente num país extenso e populoso, como o nosso, o que força ao aparecimento de postos e estações locais, seria o seguinte:

- a) estações particulares, mas exercendo o Estado seu poder de polícia, para impedir programas nocivos ao bem comum, os monopólios de grupos;
- b) uma rede oficial, politicamente neutra como a BBC, para fins culturais e educativos.

c) igualdade de fato da utilização pelos partidos tanto da rede particular como da oficial, em épocas de eleição.

## **5. Direitos do homem e do cidadão**

Muito embora as constituições costumem proclamar enfaticamente os famosos direitos do homem e do cidadão, o espetáculo da atualidade não é exatamente animador. Como ninguém pode considerar como obsoletas as grandes conquistas do século passado, urge que se faça uma revisão geral e que se considere que, sejam quais forem as transformações futuras e os novos objetivos políticos, os velhos e consagrados direitos do homem e do cidadão devem ser conservados.

Mas, como sabemos que a simples enumeração dos direitos nada garante, conviria fixar o seguinte:

a) considerar os direitos tradicionais como válidos para pessoas físicas e jurídicas, isto é, são direitos de indivíduos e corporações - o erro da política do século passado consistia em considerá-los como direitos de indivíduos, excluindo as corporações (políticas, sociais, econômicas etc.)

a) dar ao Estado uma estrutura tal que garanta o primeiro dos direitos, o da segurança, de modo que ninguém possa utilizar-se dos meios de ação da democracia para controlar o poder e o exercer antidemocraticamente. A questão mais grave da política no século XX e que, parece, nunca é encarada com a seriedade necessária, a da ascensão de Hitler ao poder, legalmente, (e que geralmente estudamos considerando a culpa de Hitler e dos que o ajudaram e não das falhas do regime de Weimar, que o permitiu)

mostra que os direitos e as liberdades somente estarão garantidos se a Constituição tiver em si mesma os meios de defesa da segurança nacional, isto é, meios efetivamente eficazes de neutralizar o perigo da tomada do poder por um partido antidemocrático e um sistema de equilíbrios e separação de poderes verdadeiramente capaz de impedir o absolutismo de qualquer dos órgãos do Estado.

## **6. Uma possível solução**

Se considerarmos as tendências da evolução moderna e se elas forem conduzidas no sentido de preservarmos certos valores cujo respeito é essencial para que a humanidade sobreviva, poderíamos considerar o seguinte esquema:

- a) uma Câmara de Deputados meramente representativa, constituída das lideranças locais e cuja função principal seria a de controlar e criticar o funcionamento dos órgãos do governo;
- b) um Senado permanente, composto de figuras representativas e de homens de saber e experiência, destinado a dar forma final aos projetos;
- c) um gabinete ministerial composto de “administradores especializados” conhecedores dos diferentes aspectos das questões;
- d) um corpo de magistrados autônomo;
- e) um chefe de Estado desligado de quaisquer grupos, educado desde a infância para o mister e a cujo cargo ficariam a defesa das instituições e a preservação da segurança nacional, a escolha dos ministros e as opções supremas, isto é, a aprovação prévia dos projetos a serem submetidos ao Poder Legislativo.

Os técnicos dos ministérios elaborariam os projetos de lei ou regulamentos; o ministro respectivo rejeitaria ou aceitaria o parecer dos técnicos, o chefe de Estado julgaria da conveniência de apresentação da medida, que seria considerada na Câmara dos Deputados apenas uma função do que fosse questão polêmica; o Senado, como órgão reunindo políticos eminentes, daria a forma definitiva. Seria o novo “regime misto” - a associação entre o Estado Técnico, que está nascendo, e a democracia que não deve morrer.

## **7. O problema eleitoral**

Devemos considerar com maior atenção o problema do futuro das eleições no mundo que nasce. Certamente sempre existiram corpos eletivos ou decisões tomadas a votos, a democracia, como coisa e como palavra, não sendo uma invenção moderna, como se sabe, e os sábios antigos já nos ensinaram tudo sobre suas virtudes e males, o século XX assistindo em grande escala ao que Roma e Atenas presenciaram em ponto menor, e vimos todas as calamidades que os historiadores e filósofos antigos estudaram.

Cumpramos estudar a questão com objetividade e de modo esquemático, para ficar tudo muito claro. Por vezes, a descrição *more geométrico* de certos temas pode ser um modo excelente de fixarmolhes as bases.

1) Os representantes dos governados que vão levar aos governantes suas petições, queixas, críticas, sugestões devem ser escolhidos por eles de modo que haja um enlace entre uns e outros, com perfeita identidade de pontos de vista.

2) Três deformações modernas surgiram em consequência da institucionalização dos parlamentos e dos partidos, principalmente da transformação da democracia, de governo real ou supostamente popular em Estado de partidos:

a) a separação entre o eleito e os eleitores, transferindo-os da massa comum dos cidadãos, para um corpo à parte e perfeitamente caracterizado, quase como profissão;

b) os eleitores votam realmente em partidos que se transformam em órgãos das decisões, os parlamentos passando a ser uma assembleia de corporações políticas, cujos membros votam com as direções partidárias;

c) por força da propaganda, da pressão social, e outros fatores conhecidos e muito estudados pela sociologia eleitoral, que não haveria se, como queriam os fundadores da democracia moderna, houvesse apenas as decisões, dos cidadãos, o voto é condicionado por uma série de fatores e não representa uma escolha pessoal definida.

3) Para que haja qualquer ligação entre as decisões do eleitorado, as reais aspirações dos cidadãos e o trabalho parlamentar, importa que os partidos, em suas convenções, consultem realmente as bases a respeito dos itens do programa e dos projetos dos partidos, e que essas bases sejam realmente representativas de pontos de vista definidos das áreas interessadas, situação que, a rigor, só ocorra, talvez, no *Labour Party*, em todo o mundo, ou pelo menos, de modo pleno.

Qual o modo prático, então, de restabelecer a autenticidade do sistema eleitoral, ou, mais claramente, fixar um sistema eleitoral autêntico no mundo moderno?

Talvez que a melhor solução seja, de certo modo, retificar toda a evolução, e considerar a institucionalização da representação no sentido do estado de partidos como um erro histórico, e recomeçar a canção, isto é, voltar ao ideal da representação de indivíduos, ou de comunidades naturais, de caráter geográfico, e nos parlamentos decisões, em princípio, de homens individuais, de pessoas, não de grupos, decisões a serem tomadas em face dos fatos, não previamente feitas pelas direções partidárias, simplesmente ratificadas e expressadas pelos deputados individuais.

Assim, teríamos deputados eleitos em voto majoritário por distritos definidos e sessões parlamentares curtas e projetos de certo modo, como os esquemas conciliares, discutidos nos intervalos - as proposições entregues aos deputados antes do início da atividade parlamentar, e as emendas encaminhadas à mesa também previamente. Com isso, o deputado poderia dedicar mais tempo à sua profissão anterior, continuar residindo em sua sede (e exerceria, cumulativamente, funções municipais simbólicas, como presidente da câmara municipal da sede do distrito ou do município de sua residência) e tomaria a decisão sobre o projeto ouvindo as bases, oficiosamente e oficialmente (como, por exemplo, debatendo o assunto numa assembleia primária, das câmaras municipais do distrito etc.) Os votos no parlamento seriam votos individuais, formando-se, por assim dizer, partidos conforme os projetos.

E no caso do parlamentarismo? Esse não impõe maiorias sólidas e definidas, o sistema proposto podendo conduzir ao caos das decisões? E isso é importante, pois, como demonstra João de Scantimburgo num livro fulgurante, a República presidencial é um malogro total. Realmente: embora possa parecer natural a associação entre o sistema de partidos e o governo de gabinete, creio que para

estabelecer um governo realmente representativo da opinião pública poderíamos fixar o seguinte:

a) o programa global do gabinete seria aprovado livremente, isto é, incondicionalmente, pela maioria, ao apresentar-se o novo ministério, e ratificado de modo setorial, digamos assim, a cada ano, na discussão do setor anual, na famosa resposta à Fala do Trono, ou Voto de Graças. Seriam, assim, votações definidas, pelas quais o parlamento declararia sua confiança no gabinete, mesmo que isso importasse em eventuais derrotas em projetos definidos, situação que, aliás, poderia ser contornada de vários modos, como, por exemplo, na discussão prévia numa comissão geral, como a prevista na Constituição do Império (art. 53) que examinaria os projetos e as emendas, fazendo a necessária triagem, quando o *premier* ou um dos ministros interessados poderia, no campo menos formalizado da comissão, expor a situação, ou, então, em casos graves (suponhamos, matéria já aprovada antes como item do programa, e agora com ameaça de rejeição) quando, então, se fecharia a questão, com ameaça de dissolução ou adiamento da Câmara, nos termos do § 5º do art. 101 da Constituição do Império. Aliás, podemos admitir como natural que o povo tenha confiança num governante, mas discorde de aspectos parciais de sua programação.

b) Projetos sobre temas específicos, interessando a grupos definidos, não ao cidadão em geral, vamos dizer uma reforma na CLT ou na legislação de Previdência, seriam objeto de consulta prévia a órgãos representativos da área interessada, isso antes de o governo mandá-lo ao parlamento. Nos exemplos citados, o Ministério do Trabalho enviaria as bases, com as explicações, aos sindicatos, federações etc., solicitando pareceres, de caráter, aliás, consultivo. Se

houvesse necessidade, haveria reuniões (suponhamos de uma federação), com a presença de técnicos oficiais bem informados, que prestariam esclarecimentos. Se o ministro do Trabalho achasse prudente, submeteria, mesmo, a votos, cada sindicato, por exemplo, valendo o voto (ou outra solução variável, conforme o caso), e o material reelaborado pelos técnicos seria encaminhado à chefia do governo. Semelhante procedimento poderia ser adotado, também, em projetos não legislativos (de regulamentos, por exemplo). É claro que convém fornecer copiosos elementos aos sindicatos, que, muitas vezes, encaminham reivindicações sobre matéria já em vigor, ou sobre questões inaplicáveis. Ou como as críticas ao Decreto-Lei nº 710, cuja intenção foi corrigir anomalias de comportamento salarial, sem precisar de pesquisas prévias, estorvantes e eliminando formalidades burocráticas, foi modificado, pela pressão sindical no de nº 795, dando como resultado que um processo que pudesse sair em 15 dias na primeira fórmula, dificilmente sairá em menos de 45 na segunda, atualmente em vigor. Não vai nisso, propriamente, uma crítica, mas um exemplo de como é necessário esclarecer bem as questões em debate.

c) Certas questões polêmicas muito genéricas, muito específicas, mas interessando globalmente a todos, como a do divórcio, por exemplo (são aliás, muito raras), seriam objeto de um referendo, para apurar o que pensam, realmente, todas as pessoas.

d) Questões extremamente técnicas - um código processual, por exemplo - seriam objeto de consultas, como em *b*, agora a congregações de faculdades, comitês de especialistas (vamos dizer da OAB) etc. Considero, aliás, sem sentido, apurar uma possível “vontade do povo” a respeito de certas questões que, além dos catedráticos, grandes advogados

especialistas e figuras ilustres da magistratura, a maior parte mal sabe que existem, quando se chega a tanto. A rigor, tanto poderiam ser aprovadas por um decreto-lei como por uma delegação legislativa.

A melhor reforma do ensino em Minas, a reforma Campos, no governo Antônio Carlos, foi adotada por uma delegação legislativa disfarçada, isto é, uma lei autorizando o governo a reformar o ensino. Assim, certas leis seriam objeto de autorização idêntica, salvo se os órgãos consultados levantassem divergências muito fortes a respeito de pontos importantes, notadamente se envolvessem perigo à segurança da vida, liberdade e bens dos cidadãos.

Teríamos, então, uma representação mais autêntica - no Parlamento, o povo no que tem de comum; através dos órgãos corporativos (sindicatos, corporações profissionais, em sentido estrito - ordem dos advogados, conselhos regionais etc. - congregações de faculdades, e o mais); diretamente em certos casos. O Poder Legislativo exerceria-se nas matérias realmente legislativas, e o Parlamento funcionaria como órgão de apoio ou rejeição da política do governo, além de caixa de ressonância dos grandes debates, assim como local de formação das lideranças políticas, convindo, ademais, considerar que o deputado não perderia a condição de membro do povo, ao tornar-se um representante desse mesmo povo.

E com relação ao problema de maiorias estáveis, para fins de sustentação do governo, lembraria duas coisas:

a) a possibilidade de formação de uma espécie de maioria estável de base regional, ou social, isto é; predomínio geral de uma forma geográfica de representação (a área desenvolvida, a área subdesenvolvida etc.) cuja estabilidade seria relativa, pois se desfaria em certos casos e, de qualquer modo, há áreas intermediárias;

b) Racionando em termos da Constituição do Império (tornada como base de referência não somente para haver um quadro dentro do qual formular as hipóteses, como, também, por ser a mais racional construção constitucional até hoje posta em vigor, com a ressalva da Constituição consuetudinária da Inglaterra), podemos admitir que, não sendo exigência constitucional, mas costume e prudência, o apoio da maioria aos governos, poderia o Poder Moderador constituir, em certos casos, gabinetes, que entrando em exercício a partir do decreto e não do apoio da Câmara (era a lei) poderiam governar um pouco assustadamente, não há dúvida, mas sem maiores problemas, vivendo o dia a dia parlamentar, na base da votação dos projetos, pelo valor intrínseco de cada qual.

Teríamos, assim, estabelecido a democracia? Creio que teríamos chegado muito perto dela.

# **CAPÍTULO V**

## **A PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**

O Brasil apresenta, no quadro das nações em desenvolvimento, no chamado Terceiro Mundo, ou como agora costumam apresentar a atual divisão do planeta, no conjunto das nações pobres do Hemisfério Sul - todas as divisões do mundo em uso são artificiais e falsas - uma situação extraordinariamente singular e paradoxal. Daí todas as tentativas de enquadramento do nosso país num dos esquemas correntes soarem falso para quem conhece efetivamente a realidade brasileira. Pretendemos, aqui, expor, descritivamente o quadro geral da situação brasileira ao fim da década de 1860.

### **1. Os obstáculos ao desenvolvimento**

Trata-se de uma questão que, angustiosamente, os governantes, líderes políticos e estudiosos brasileiros vêm discutindo desde fins do século passado, quando, consolidada a unidade nacional e estabelecidas práticas políticas convenientes (dois resultados extraordinários aos quais não se dava o devido valor - éramos desenvolvidos politicamente, mas não economicamente), começamos a sentir nossas deficiências no campo econômico. Um levantamento das razões do subdesenvolvimento brasileiro, por autores do fim do Império ou começo da República, revela a presença de duas constantes. Uns atribuíam ao regime - a Monarquia era arcaica e estorvante, já a República era moderna. Os EUA apresentavam grandes índices de progresso por suas instituições livres, logo... Outra posição, defendida por vezes pelos mesmos

propugnadores da linha da explicação política (Tavares Bastos, com seu exagerado entusiasmo pela América do Norte, por exemplo) atribuía o fato à raça. Democracia e desenvolvimento econômico eram privilégio da “raça” anglo-saxã. Povos inferiores, latinos principalmente, mestiços como nós, nada tinham que esperar. O próprio Joaquim Nabuco atribuía o malogro do parlamentarismo imperial à questão da raça. Democracia era coisa de ingleses e americanos. Tavares Bastos, defendendo a federação em estilo norte-americano, respondia aos que sugeriam para o Império uma solução mais harmônica à Constituição, isto é, o parlamentarismo provincial como no Canadá, apelando, também, para a superioridade inata dos ingleses. E com isso liquidava a polêmica. Depois da República, verificou-se que a questão de regimes era irrelevante - regimes iguais, resultados diferentes. Enquanto uns se aferravam à questão racial e estimulavam a imigração europeia para “corrigir” os erros de nossas origens, outros confessavam, desalentadamente, como Joaquim Murinho, o famoso ministro da Fazenda de Campos Sales, que nada havia que fazer. Poucos compreenderam que o problema do desenvolvimento econômico era essencialmente econômico (João Pinheiro, quando presidente de Minas, apresenta uma análise muito lúcida da crise do malogro da República) e devia ser colocado objetivamente.<sup>185</sup>

Podemos escalonar os obstáculos ao desenvolvimento brasileiro do seguinte modo: para haver desenvolvimento econômico cumpre haver:

- a) mercado interno capaz de absorver a produção ou produtos garantidos no mercado externo para que possa haver uma renda *per capita* alta;
- b) fontes de energia de baixo custo e abundantes para permitir maior produtividade;

c) uma elite capaz de comandar a arrancada.

## **A. O mercado interno**

Os países novos, em geral, devem procurar o desenvolvimento em função do mercado interno, a menos que disponham de produtos que possam competir na área internacional. No caso da industrialização, essa, obviamente, só pode nascer com base na expansão do mercado interno - não é possível a concorrência com as grandes potências. É claro que, numa fase ulterior (como mostra o caso do Japão, hoje), pode-se obter um lugar ao sol. O Brasil, a respeito, enfrentou um duplo *handicap* desfavorável de caráter geográfico: a baixa densidade demográfica e as condições desfavoráveis às comunicações oriundas do relevo de nosso solo.

a) A ousada e bem orientada política externa da Coroa portuguesa, no século XVIII, com as vitórias retumbantes dos tratados de Madri e Santo Idelfonso, subverteu o meridiano de Tordesilhas e deu ao Brasil, que já tinha esse nome e era simbolicamente um principado, uma das maiores bases geográficas do mundo. D. Pedro I, ao fazer a Independência, conseguiu, com algum trabalho, submeter ao governo do Rio de Janeiro todo esse território, perdendo pouco depois a Cisplatina, hoje Uruguai. As lutas da Regência volveram a comprometer a ainda frágil unidade brasileira, mas o Segundo Reinado, graças à sábia política centralizadora do Regresso, ao trabalho coordenador do Conselho de Estado, e à espada de Caxias, conseguiu vencer os obstáculos. Os governos dos primeiros anos da maioridade de D. Pedro II deram ao governo do Rio de Janeiro meios admiráveis de exercer sua tutela sobre todo o país, e, assim, conjurar todos os perigos. Mas o Brasil era praticamente despovoado. O binômio terra-homem, condição básica

de vida econômica, se deslocava num panorama de grandes espaços vazios com fazendas e pequenas cidades espalhadas por aí. Somente em Minas Gerais havia certo adensamento com um relativo equilíbrio campo-cidade. E uma parte considerável da população estava reduzida à escravidão, com uma grande parcela de origem africana direta. Impossível o mercado interno, portanto.

b) A natureza, tão decantada pela literatura ufanista desde a Carta de Pero Vaz de Caminha, não é tão dadivosa assim. A Selva Amazônica, que bem merece os versos de Dante, só agora começa a ser enfrentada. Na área do Nordeste, além da orla fértil que permitiu a grande aventura canavieira, temos o semideserto das caatingas, até hoje o nosso principal problema; depois da Bahia, barrando as terras mais ricas do país, a trincheira da serra do Mar, com a contraescarpa da Mantiqueira e os bastiões da serra do Espinhaço em Minas, e indo até o Rio Grande do Sul, como que a defender ciosamente o interior. No Rio Grande, a Lagoa dos Patos e sua famosa “barra” - obstáculo de água. Os rios, ou fugindo do mar, como os afluentes do Paraná, ou cortados de obstáculos, como o São Francisco ou o Doce. Cita-se muito o cronista ao dizer que os colonos ficavam “caranguejando pelas praias”. Mas, se considerarmos os obstáculos à penetração do *hinterland*, compreendemos que não era possível de outra maneira. Assim mesmo, muito se fez pela conquista do interior nos três primeiros séculos da vida brasileira.

Temos aí o segundo obstáculo à formação do mercado interno, mesmo se entrar bem no mercado externo: as dificuldades de transportes.

D. Pedro II, que uma falsa historiografia sempre e até hoje teima em apresentar como um diletante que se preocupava com literatura e ciência, por puro esnobismo, tinha a visão exata do problema. Talvez fosse quem melhor compreendesse a questão como se punha efetivamente, embora muitos de seus conselheiros do Partido Conservador pensassem do mesmo modo. Assim o imperador, em conselhos à filha que ia ser regente pela primeira vez, fixa as bases da questão numa fórmula feliz: “vias de comunicação e colonização - emancipação (dos escravos). São assuntos que se prendem entre si”.<sup>186</sup>

c) E metodicamente se pôs a enfrentar o problema. De início tivemos a execução (obra de um reinado, não de um governo) da epopeia ferroviária imperial - estradas ligando os principais portos ao interior. Fiquemos em alguns casos famosos, dando seus frutos na segunda metade do século XX: Paranaguá-Curitiba, com suas obras de arte espetaculares, uma das estradas mais bonitas do mundo e cuja importância econômica é óbvia; a vitória sobre a serra Santos-São Paulo, ligando o planalto ao mar, e ponto de partida para a aventura paulista; Rio-São Paulo, pelo vale do Paraíba, que liga as duas maiores cidades do país, Rio-Ouro Preto, seguindo pelo “caminho novo” do guarda-mor Garcia Rodrigues, e vencendo as asperezas do solo mineiro; a Leopoldina, ligando Rio à mata mineira. Eram as estradas do café: custeadas por ele e pela moeda boa que nos dava, destinavam-se a facilitar o escoamento da produção. D. Pedro II viu a conclusão das obras: inaugurou em 1888 a estação de Ouro Preto, símbolo da vitória do homem sobre a serra. E D. Isabel, pressagiando futuros, faz a viagem a São Paulo e, lá, anuncia, extasiada, ao ver o planalto de um local alto, que ali sairia uma grande cidade...

A segunda etapa foi a imigração europeia, que se fazia à larga para a América e que, sem racismo ou com racismo, era de fato a solução de que se valeram EUA e Argentina. As más condições de vida na Europa forçavam a saída de elementos jovens, ousados, capazes e de nível técnico elevado, já que eram operários ou camponeses de países civilizados. A ideia que dominava em todos os espíritos, de substituir o braço escravo pelo imigrante europeu, não era essencialmente racista, mesmo que tivesse um segundo plano racista - de um lado homens ambiciosos e ousados, que migravam por iniciativa própria, vindos de nações civilizadas, com alguma instrução, conhecimentos técnicos, e que vinham ser trabalhadores assalariados ou por conta própria - tudo isso era um fator de progresso; de outro, seres inermes arrancados à força de suas terras, reduzidos à escravidão com todos seus horrores (o que tirava da maior parte deles qualquer espírito de iniciativa) vindos de formas tribais e primitivas de civilização, sem qualquer forma de instrução ou cultura em termos ocidentais e, assim mesmo, trouxeram alguma coisa de valioso, convém lembrar. Muito naturalmente esses imigrantes europeus se instalaram em regiões cujo clima lhes fosse mais adequado - isso era óbvio.

d) Da associação entre o café, a política ferroviária do Império e a imigração europeia tivemos os primeiros frutos, ainda reinando Pedro II Já havia, assim, manchas de industrialização. O *encilhamento* e depois o famoso “darwinismo econômico”, de Murinho, anularam em parte esses esforços. Baste um exemplo: Juiz de Fora chegou a ter dois bancos, o do Crédito Real, que ostenta como brasão a carta imperial de sua criação, e o Mercantil - só o primeiro suportaria a crise do encilhamento, o outro foi levado pela voragem. Mas

ambos nasceram da associação entre os lucros do café, aumentados pelas ferrovias imperiais, e o começo de indústria, em que mineiros de velha cepa, como os Mascarenhas e os “homens novos” (italianos, ingleses e alemães), lançaram...[187](#)

## **B. Mercado externo**

É óbvia a importância de um mercado externo para os produtos industrializados como fator de desenvolvimento. Todos reconhecem que a dificuldade maior de um país entrar para a categoria dos independentes reside, exatamente, na dificuldade de encontrar uma oportunidade de colocar seus produtos. Acontece, todavia, que o desenvolvimento econômico não está necessariamente ligado à industrialização. É claro que a passagem de uma forma agrária para uma forma industrial de economia provoca desenvolvimento; o contrário, porém, não é exato – pode uma economia desenvolver-se com base nas atividades rurais – basta que seja uma agricultura (ou pecuária) tecnicamente bem elaborada e que haja um mercado externo garantido. Há muitos exemplos: a Nova Zelândia e a Austrália, a Argentina na fase áurea (antes de 1930), de certo modo o Brasil na fase do açúcar e do café, embora com aspectos negativos – presença da escravidão, baixa escolaridade, precariedade e insegurança do mercado consumidor externo. A respeito do que representou o café em certa época (segunda metade do Império e começos da República) há uns dados que revelam que o Brasil era, então, relativamente menos subdesenvolvido do que vulgarmente se pensa, embora com vários aspectos desfavoráveis, já apontados e conhecidos:

Cálculos divulgados por Antônio Houaiss,[188](#) colaborador da *História do povo brasileiro*, dirigida pelo Sr. Jânio Quadros, revelam que, com base no comércio externo, pode fixar-se a

renda *per capita* da população livre brasileira entre 2 libras-ouro (o índice menor, entre 1841 e 1850) e 3,14, entre 1891 e 1900. Assinala que no decênio de 1851 a 1860, apesar do aumento extraordinário da população livre, pela transferência maciça de elementos potencialmente escravos a livres, a média foi de 2,7 libras-ouro, o que atesta a vitalidade do sistema. A renda *per capita* permaneceu alta apesar do aumento de 4,65% na população livre. Tudo isso mostra como o café ajudava bem.

Eram as seguintes as consequências negativas da organização do comércio externo, na fase agrária:

- a) seu caráter cíclico, em virtude da dependência do mercado consumidor alienígena, impondo preços e variando de fontes de fornecimento, deixando-nos, muitas vezes, em situação desesperadora, daí as alternativas de prosperidade e decadência do açúcar, do algodão, da borracha, do café;
- b) seu caráter monocultural - sempre havia um produto dominante na economia nacional e, obviamente, na exploração agrícola;
- c) o apelo à escravidão, pela necessidade de mão de obra de baixo custo, além do motivo mais imperioso da escassez de força de trabalho;
- d) a condição não essencial - artigos para fins de deleite - de muitos produtos de exportação, a começar dos fundamentais (café, açúcar, cacau, fumo...) a justificar o epíteto de “país de sobremesa”, da ironia famosa.

### **C. Fontes de energia**

A primeira revolução industrial foi essencialmente movida pelo vapor e, portanto, pelo carvão. A área que se

industrializou no início da era vitoriana coincide, como sabemos, com as terras ricas em carvão. Indústrias fumegantes movidas a vapor escureceram os céus da Europa, e a iluminação a gás, por seu lado, permitiu as primeiras cidades bem claras à noite; a locomotiva ligaria as distâncias. Tudo na base do carvão de pedra. Ora, o Brasil, como se sabe, sofre de tremendas deficiências em matéria de hulha. Como industrializar um país à custa do carvão importado? Com energia custeada pelo comércio exterior? Assim mesmo as ferrovias movidas com a hulha inglesa permitiram vencer o primeiro problema: transporte rápido e barato para o café, melhores comunicações entre as populações, primeiros focos de industrialização. E, significativamente, Juiz de Fora tenta a iluminação elétrica, na base da força hidráulica, mostrando o caminho do futuro.

O século XX veria, graças à nova fase da tecnologia, a solução. O carvão começava a perder a hegemonia, substituído pela eletricidade e pelo petróleo. Então, as quedas d'água que impediam a navegação transformaram-se em fonte de progresso, e o petróleo, embora importado, permitiu uma revolução nas comunicações, depois de 1925 - o transporte rodoviário, cuja adoção exigia menos recursos do que o ferroviário. No princípio, as velhas estradas de tropas e carros de bois foram ligeiramente adaptadas e as cidades se aproximaram rapidamente, graças aos que hoje se chamam *calhambeques* mas que, para os extasiados sertanejos, era o progresso que marcaria o fim do subdesenvolvimento na área mais densamente povoada do Brasil. Hoje já há petróleo brasileiro - formas mais versáteis de energia, produzidas no país, permitindo vencer melhor as distâncias por motivos óbvios, eis a chave da vitória.

Mas, na primeira revolução industrial, na era do carvão, o máximo que se poderia fazer na base do combustível

importado, combustível pesado e de transporte difícil, seria a ligação ferroviária entre os principais centros produtores e os portos de mar. Foi o que se fez.

## **2. Fatores positivos**

### **A. Mercado externo**

Estudamos a questão do mercado externo no tópico sobre obstáculos, pois apresentou no Brasil, sempre, aspectos negativos. Mas foi a base de nosso progresso.

Vamos considerar, agora, suas repercussões positivas.

O ciclo da cana-de-açúcar permitiu as primeiras formas estáveis de vida e de organização social no Brasil, enraizando o homem à terra nova. Todos reconhecem que as primeiras fundações da Nacionalidade foram lançadas pelos engenhos, notadamente no Nordeste e no Recôncavo - mas não nos esqueçamos de São Vicente. Quando o invasor quis ocupar a região açucareira, exatamente pelo que apresentava como objetivo comercial de primeira categoria, foi possível organizar a defesa da terra com elementos nativos, pois os grandes senhores de engenho já constituíam uma rede de comunidades autônomas, mas ligadas à terra e à comum fidelidade ao rei e à religião. A epopeia da expulsão dos holandeses mostra como já era sólida a vida brasileira criada pelo engenho.

O ciclo do ouro permitiu, por sua vez, as primeiras manifestações de um mercado interno brasileiro, as mais antigas formas de sociedade de classes e vida urbana intensa, florações culturais diversas, as primeiras manifestações de uma consciência de brasileiro e, ainda, permitiu à Coroa portuguesa financiar uma ousada política exterior que aboliu a linha de Tordesilhas, com os tratados de Madri e Santo Ildefonso, triplicando o território

brasileiro. Por último, fora do mundo português, lastrou-se o ouro mineiro, via cláusulas leoninas do Tratado de Methuen, a primeira revolução industrial.

O ciclo do café, providencialmente iniciado quando se esvaíra o ouro e o Brasil se tornava independente (anotemos que já era a “rubiácea” algo importante, tanto que D. Pedro I a colocou no brasão do Império, junto com o fumo), garantiu ao Império a prosperidade necessária, a moeda forte, a política ferroviária, uma boa Marinha. E mais, no final do período, financiou a nascente industrialização e, quando começou a declinar, São Paulo já possuía condições infraestruturais para enfrentar o desafio da industrialização. Não é mera coincidência o fato de que a fase realmente industrial da economia brasileira tenha surgido exatamente na década que se seguiu à queda do café na vida brasileira, mas nas mesmas áreas.

## **B. Elites nativas**

Não é comum a uma colônia, quando se torna independente, já possuir classes dirigentes nativas e uma burguesia nacional. O fato é extremamente raro: o normal é ter o jovem país de criar, quase *ex nihilo*, sua burguesia, sua burocracia, suas elites culturais.

Além de haver, como no restante da América, uma classe dirigente nativa (fazendeiros e comerciantes) mesmo uma quase nobreza nativa, a dos senhores de engenho, o Brasil conheceu (fato talvez único) uma classe administrativa nativa a serviço da Coroa portuguesa. Nos Estados Unidos, mercê de uma série de fatores favoráveis, houve uma verdadeira burguesia nativa, com industriais e intelectuais, o que permitiu resultados iniciais excelentes, embora os latifundiários da Virgínia e outros estados do Sul tivessem uma posição de relativo destaque. Se essa foi a vantagem inicial dos norte-americanos, a nossa foi, realmente, a da burocracia nativa. Em todos os tempos, houve brasileiros

ocupando cargos na administração local e metropolitana. Os exemplos são inúmeros. Alexandre de Gusmão, secretário del-rei, Matias Aires, alto funcionário fiscal, José Bonifácio, chefe de vários serviços ligados à mineralogia, quer dizer, brasileiros ocupando altos postos na administração metropolitana, mesmo no reinado de D. Maria I, quando já se verificavam atitudes de hostilidade ao Brasil. E, na administração local, dois exemplos da Inconfidência, que são bastantes: a segunda pessoa na ordem militar, o subcomandante do corpo local do Exército português, o regimento dos Dragões (o comandante era o próprio governador) era brasileiro - o tenente-coronel Francisco Paula Freire de Andrada; o poeta Cláudio Manoel da Costa chegou a posto importantíssimo na administração, secretário do governo.

Com isso, por ocasião da Independência, além de D. Pedro I poder contar com a máquina administrativa do governo do Rio de Janeiro, obteve os serviços de uma classe administrativa já experimentada, treinada e bem informada a respeito da literatura política do tempo, além do que, obviamente, viera da formação coimbrã que a maioria tivera. É impressionante o número de figuras representativas na política do Primeiro Reinado, Regência e anos iniciais de D. Pedro II vindas da magistratura, dos corpos de tropa e dos serviços públicos del-rei. Daí não espantar a maturidade que o jovem parlamento imperial revelou logo ao começar suas atividades. Não admira que Vasconcelos tivesse vivência para ser um grande tribuno e o fundador da ordem jurídica no Brasil, redigindo códigos e leis, se considerarmos que começara a vida como magistrado do reino Unido. Magistrado, também, foi Paraná. O marquês de Queluz, o ministro que referendou a Constituição, foi governador da Guiana Francesa durante sua ocupação na guerra contra Napoleão. Poderíamos citar muitos mais exemplos, além desses tomados ao acaso,

embora significativos. Podemos dizer que eram a maioria os elementos que serviram a el-rei e depois se transformaram em deputados, ministros, senadores, conselheiros de Estado. E há nomes que ninguém quase menciona, mas que ao historiador revelam qualidades administrativas apreciáveis, como Silva Maia, cuja atuação poderia ter análoga explicação. Quando se discute, pois, a questão dos fatores positivos de nosso desenvolvimento, devemos considerar o fato de que possuíamos, no dia da Independência, uma elite nativa, especialmente uma classe administrativa nativa, fato que permitiu que tivéssemos, no Império, desenvolvimento político deveras admirável, que nos permitiu ser um Estado bem organizado numa sociedade subdesenvolvida, o que ilustra bem o paradoxo registrado, então, pelo senador Vergueiro tivemos organização política antes de termos organização social.

Nas atividades particulares, tínhamos, bem montada, a agricultura, que, do ponto de vista de organização era, realmente, eficiente. Se os considerarmos, por um prisma unicamente técnico, os engenhos do Nordeste e Recôncavo, as fazendas de café do Vale do Paraíba, de São Paulo e da Mata mineira, não eram subdesenvolvidos. Eram bastante desenvolvidos, embora, socialmente, com base no trabalho escravo, apresentassem um aspecto negativo. E essa classe agrícola financiou no Império, graças principalmente ao café, como vimos, o baseamento de nosso desenvolvimento ulterior, além de garantir, na época, a sobrevivência da sociedade. Se considerarmos a eficiência do sistema dos grandes cafezais e os resultados obtidos, forçoso será concluirmos de modo bastante favorável ao sistema que, numa fase determinada, permitiu ao Estado cumprir suas tarefas essenciais, garantiu à sociedade bons níveis de consumo e criou as infraestruturas para o desenvolvimento posterior. É claro que era uma sociedade com base na escravidão e os benefícios não eram bem repartidos social

e regionalmente. Numa certa fase o sistema foi quase providencial. Seria obviamente estorvante sua duração indefinida e no fim de algum tempo as tentativas conscientes ou simplesmente rotineiras de sobrevivência se tornaram obstáculos. Mas, como nenhum sistema econômico e social é definitivo, a grande lavoura cafeeira cumpriu sua tarefa para sair depois da história, como é a sorte comum de homens, ideias, instituições...

Resta considerar o efeito posterior do sistema, a ainda mal estudada evolução da classe dirigente brasileira a partir da Abolição.

Ao final do Império poderíamos apresentar o seguinte quadro: classe rural dos grandes senhores de cafezal e engenho; comércio; classe intelectual (administração e política, profissões liberais e magistério; clero, - incluindo-se na rubrica administrativa as forças armadas e a magistratura). Estas classes não eram estanques. Assim, elementos de origem rural transferiam-se para as cidades e tomavam-se comerciantes, ou alguns destes se tornavam fazendeiros; a classe intelectual nascia de todas essas fontes ou volvia a elas. Três biografias de figuras de primeiro plano mostram como a mobilidade nas elites imperiais podia adotar curvas bastante variadas: Vasconcelos, totalmente do setor administrativo - proveniente de uma família de funcionários e magistrados - começou juiz e terminou conselheiro e senador; o visconde de Uruguai, filho de um médico, dedicou-se inteiramente à política, mas terminou entrando para a lavoura cafeeira e seu filho, o senador Paulino, era um típico fazendeiro do Vale do Paraíba; o visconde de Ouro Preto era filho de comerciantes, começou funcionário provincial, tornou-se político, e com a República dedicou-se à advocacia e ao magistério. Mesmo a classe comercial de origem estrangeira (maior nos portos, menor no Interior) contribuiu para o processo, com filhos que se tornaram da

classe intelectual - e não me refiro só aos portugueses, o que não seria surpreendente, mas a ingleses, alemães, ou franceses, também. Além da mobilidade por mudança de profissão, em todas as direções, havia, também, as alianças pelo casamento que estabeleciam várias pontes... A classe intelectual recrutava, também, seus elementos em setores mais modestos, como pequeno comércio e áreas proletárias. Nesse ponto poderíamos assinalar dois fatos, um comum, e ao qual ninguém dava muita atenção - o imigrante que chegava sem um centil tornava-se um comerciante mais ou menos próspero e seu filho entrava para as profissões liberais e a magistratura ou para a política; outro mais raro, mas que havia, de vitórias de pessoas de cor através da entrada para o setor intelectual os Rebouças, pai e filhos, o visconde de Inhomerim, o compositor José Maurício Nunes Garcia e seu filho, médico ilustre; D. Silvério etc.

Na fase de transição incentivou-se a imigração europeia, principalmente na base de italianos e alemães, continuando, naturalmente, o movimento migratório português. Ao mesmo tempo, surgia um fato novo: a decadência, por vários fatores, da lavoura tradicional, forçando a um deslocamento horizontal de elementos de origem tradicional.

Ocorreram então dois fenômenos:

Os novos imigrantes, vindos de áreas mais adiantadas, muitos de centros urbanos e distritos industriais, com tradições de artesanato ou conhecimentos de práticas industriais modernas, além de serem beneficiados pelo caráter naturalmente seletivo da imigração - obviamente só elementos aptos e ousados enfrentam os riscos da transferência para terras distantes - tornaram-se ponto de partida para o aparecimento de experiências de industrialização. Belo Horizonte foi construída, em grande

parte, graças à capacidade de operários qualificados de origem italiana, que se tornaram, depois, construtores. Já foi assinalado que as primeiras greves de São Paulo foram feitas por operários peninsulares que na pátria pertenciam a movimentos socialistas. E naturalmente alemães, com tradições de atividade industrial que data da Idade Média, tentando, logo, passar de operários a chefes de pequenas indústrias. Alguns imigrantes, que vieram como colonos para trabalhar nas fazendas, conseguiram também vencer de vários modos. Ninguém ignora, aliás, que boa parte do surto industrial brasileiro se deve ao espírito de iniciativa e *know-how* dos imigrantes de origens diversas, notadamente italianos e alemães, que começaram a chegar em certa época. Como o café propiciava lucros e fornecia capitais, essa industrialização nasceu da associação entre o café e o imigrante, entre o velho e o novo. E podemos, também, registrar que nas origens da nova classe industrial se encontram muitos elementos das antigas elites rurais. Podemos dizer que a indústria paulista nasceu da colaboração entre fazendeiros e a nova classe industrial, na qual os “quatrocentões” se uniram muitas vezes aos paulistas de uma só geração.<sup>189</sup> E obviamente esses imigrantes forneceram elementos para a classe intelectual com filhos que ingressaram no setor administrativo ou nas profissões liberais, oferecendo, ademais, uma contribuição nova - o espírito prático dos pais transferiu-se para os filhos, que começaram a procurar novos rumos, para a elite intelectual, preparando-se como engenheiros para atividades industriais de vários tipos. Mais tarde, no começo do século XX, veio a contribuição oriental, de árabes e japoneses, com várias iniciativas úteis, abrindo, por assim dizer, frentes novas de trabalho. O nazismo, por sua vez, trouxe involuntária colaboração, dando ganho de causa a Vieira em sua luta contra o Santo Ofício - a “gente de nação” subitamente se deslocou para o Brasil em grande

quantidade e, numa geração, estava assinalada a presença israelita por algumas vitórias espetaculares.

A essa altura, a eletricidade e o petróleo, o aumento natural da população, as expansões rodoviária e ferroviária deitaram abaixo as barreiras seculares e iniciou-se a fase de efetiva industrialização do Brasil.

### **3. Presente e futuro**

#### **A. Os agentes**

Superados os obstáculos a respeito, as *condições*, em termos filosóficos, os relativos à “causalidade material”, vamos considerar os agentes, ou causalidade eficiente.

a) O *Estado*. Dentro da melhor tradição portuguesa, do “capitalismo monárquico” do século XVI, das companhias mercantis de Vieira e Pombal, dos vários tipos de *estanco*, o Estado deve ser considerado o principal agente propulsor do desenvolvimento econômico no Brasil. Através de favores fiscais diversos (tarifas alfandegárias protecionistas, isenções tributárias, como os tão eficazes “incentivos fiscais de nossos dias, garantias de juros em companhias, que tão úteis foram para a implantação do sistema ferroviário, e (outros assaz conhecidos), do fornecimento de recursos (financiamentos pela rede bancária oficial, participação direta no capital ou execução direta por meio de serviços públicos caracterizados), consumo (graças ao volume de compras feita pelas repartições públicas, o Estado é o mais poderoso freguês no Brasil), o poder público tem sido o agente principal de nosso desenvolvimento.

b) A *classe agrária*. Fundamento inicial de nossa economia, a classe rural continua trazendo sua

contribuição positiva, quer através dos grupos tradicionais, açúcar e café, que, embora sem a hegemonia internacional de outrora, continuam ocupando uma posição de realce e importância no quadro da vida econômica nacional, quer através de formas que, por força do crescimento do país e da melhoria de meios de comunicação, começaram a participar mais ativamente no comércio interno e externo (pecuária de gado de corte e leiteiro, rizicultura etc.)

Essa contribuição da classe rural pode ser assinalada nos seguintes pontos: garantiu o abastecimento das populações urbanas, apesar do aumento vertiginoso no último quartel de século, isso em condições que podemos considerar quase satisfatórias, devido à precariedade de organização do sistema de comercialização dos produtos; ofereceu bom mercado consumidor de produtos industrializados, sendo que sua deficiência de poder de compra o forçava a preferir produtos nacionais, servindo assim uma falha como fator positivo; entrou com razoável contingente na oferta de capitais, quer na participação direta nas empresas, quer em forma de depósitos bancários (um dos grandes impérios bancários mineiros da atualidade foi lastreado em sua origem com lucros do café sul-mineiro, repetindo o que houvera em Juiz de Fora no final do Império); forneceu através do deslocamento dos trabalhadores rurais para as cidades a mão de obra para a industrialização (da construção de estradas ao trabalho em fábricas) em mobilidade horizontal que, para a maioria, era vertical, também. O “candango” e o “pau de arara” seriam símbolos nacionais desse movimento. [190](#)

c) *Classe intelectual*. Enriquecida com apreciável contingente feminino, em consequência da emancipação da mulher, esse “sinal dos tempos”, como diria o papa, e que marcaria o segundo quartel do século XX, o setor intelectual contribuiria fornecendo os técnicos e o pessoal qualificado para as empresas de moderno estilo; oferecendo recursos humanos para a aplicação dos quadros da administração pública, não somente em termos de quantidade, mas permitindo seu aperfeiçoamento e, principalmente, possibilitando que tarefas novas e difíceis, sem precedentes no país, fossem levadas a bom termo (mencionaria apenas a Previdência Social, verdadeiro êxito administrativo, se considerarmos sua novidade e a complexidade de seus serviços) e também para a expansão da rede escolar, não somente quantitativamente, como em sua distribuição regional e sua diversificação em tipos novos de ensino, anteriormente desconhecidos (recordo que antes de 1930 praticamente não havia faculdades de filosofia, ciências sociais, estudos econômicos e administração, ciências puras e hoje elas se multiplicam, apresentando por vezes padrões de primeira ordem).

d) *Classe empresarial*. Outrora principalmente comercial, começando a diversificar-se em setores industriais e bancários ainda no fim do Império, trouxe as seguintes contribuições, obviamente essenciais: forneceu os elementos dotados de espírito de iniciativa e prática de negócios para organizar as novas empresas; trouxe recursos adquiridos no comércio de formas tradicionais para financiar a transformação; ofereceu a velha rede comercial montada pelos atacadistas portugueses do Rio com seus estilos patriarcais, os incansáveis “cometas” que circulavam por toda parte e os armazéns de “secos e molhados”

que vendiam de tudo e se multiplicavam ao infinito, o que garantiu a distribuição em termos nacionais dos produtos. Essa classe empresarial, constituída de elementos que vinham dos velhos troncos, já operando ao tempo da Independência, e que, como vimos, foi enriquecida por elementos dinâmicos e de experiência nova, graças aos novos tipos de imigrantes, demonstrou sua capacidade ao responder ao desafio dos novos tempos, com empresas industriais e bancárias que podem ser consideradas modelares. O ministro Delfim Neto, em declarações à imprensa em janeiro deste ano, proclamou com visível orgulho o fato, afirmando que possuíamos o que é mais difícil num país subdesenvolvido: uma classe empresarial própria. E mostrou como certas possibilidades recém-criadas pelo governo deram ensejo ao aparecimento de uma extraordinária quantidade de atividades novas – basta recordar os resultados já obtidos pelos incentivos fiscais na industrialização do Nordeste e na multiplicação de firmas de corretagem de valores, de investimentos e outras, as famosas “financeiras”.

Por fim, os grupos econômicos estrangeiros que trouxeram capitais, organização, técnicas e patentes para indústrias pesadas ou de qualificação superior, permitindo a superação de obstáculos que não venceríamos por nossa conta. Esses grupos, associando-se com capitalistas nacionais e, mesmo, com o Estado, aproveitando logo recursos humanos brasileiros, terminaram criando indústrias verdadeiramente nacionais, e cooperando decisivamente para a vitória sobre o subdesenvolvimento. A esse respeito convém assinalar que, dada a plasticidade do intelectual brasileiro e as reações rápidas da economia, a importância da contribuição dos grupos estrangeiros, em termos de capital e *know-how*, torna-se, logo, reduzida. A eletrificação somente se tornou possível em escala

utilizável para fins industriais graças a capitais e técnicos estrangeiros. Na década de 1860 já estava posta de lado a contribuição internacional, em muitos casos (Minas, por exemplo), inteiramente batida pela concorrência nacional. E em São Paulo constrói-se a Urubupungá, a maior usina do Ocidente e a terceira do mundo... Enquanto isso, no setor mais novo, a indústria automobilística, já começa a aparecer a contribuição brasileira: desenho dos modelos.

Do estudo da ação dos agentes da arrancada brasileira podemos concluir o seguinte:

a) nosso desenvolvimento vem adotando soluções inteiramente heterodoxas, ao arrepio de todas as fórmulas e teorias;

b) sua constante mais visível é a da ação do Estado comandando a iniciativa particular, nacional e estrangeira, podendo ser considerado um neobismarquismo da classificação do prof. Hélio Jaguaribe, sendo afinal um regime misto;

c) essa arrancada manteve-se em ritmo constante, não obstante fatores circunstanciais desfavoráveis, como a inflação, a sucessão de crises políticas, alterações constitucionais de profundidade, interrupções de mandatos presidenciais, uma legislação de trabalho avançada, o que é belo e nobre, mas sumamente dificultoso numa emergência dessas e uma taxa de natalidade acima do normal.

## **B. Panorama e perspectivas**

O Brasil apresenta hoje o seguinte quadro: uma área desenvolvida que se expande e se eleva, junto de enorme área subdesenvolvida. Mas, como ambas estão sujeitas ao mesmo poder estatal, a área desenvolvida tem colaborado de vários modos para o progresso das demais.<sup>191</sup> Mais, as

classes dirigentes nos setores agrário, intelectual e mercantil se entrelaçam não somente por origens comuns, muitas vezes, como pela interpretação de interesses, constituindo uma rede de associações diversas.<sup>192</sup> Por último, essas classes dirigentes, por sua origem recente ou antiga, pela cooperação de grupos econômicos estrangeiros, empresários nacionais e o Estado em muitos empreendimentos e por sua formação intelectual, pertencem ao mundo de valores ocidentais, ao contrário do que ocorre comumente no Terceiro Mundo, que olha com amargura e animosidade a civilização de origem europeia, com a qual nada tem de comum. Todavia, graças à tradição ininterrupta de miscigenação, não há *color line*, e, embora possuindo ligações raciais com a Ásia e a África, não há distinções no Brasil entre europeus e nativos, e raças diferentes e hostis. Os elementos de origem não europeia que se incorporam às classes dirigentes tornam-se europeus mentalmente.

É, portanto, um país subdesenvolvido bastante *sui generis*.

Que devemos fazer para enfrentar o futuro próximo, na década de 1970, que todos consideram decisiva?

Resumidamente, cumpre executar o seguinte:

- a) tornar consciente nosso estilo de desenvolvimento e integrar num esforço único e motivado todos esses agentes;
- b) garantir por um prazo razoável certa estabilidade política e administrativa e monetária;
- c) usar dos recursos dos meios modernos de comunicação para vencer as barreiras das distâncias, dos níveis econômicos e das motivações parasitárias;
- d) utilizar a plasticidade intelectual do brasileiro e a rapidez de reação da economia para dominar os

fatores adversos, como a baixa escolaridade, o caráter arcaico da agricultura e os desníveis sociais.

O Brasil, portanto, nesta polêmica em torno da questão do subdesenvolvimento, foge muito dos esquemas habituais e erram gravemente todos aqueles que, sem conhecimento efetivo da realidade nacional, mas considerando certas fórmulas em evidência, tentam equacionar os problemas em termos de América Latina ou de Terceiro Mundo. O Brasil apresenta uma base onde reside a maior parte de sua população,<sup>193</sup> em níveis razoáveis de desenvolvimento e procura superar as contradições, sob a égide do Estado e com a colaboração da iniciativa particular, por intermédio de classes empresariais bastante capazes, de origem, formação e cultura europeias, ligadas ao sistema ocidental de economia. Não temos propriamente uma cultura nativa, mas somos inteiramente ligados ao mundo cultural ocidental e se ocorre, como temos assinalado, uma profunda cisão entre as ideias e os valores dominantes nas classes cultas e os que encontramos nas populações sertanejas, e nos mestiços de origem proletária, em geral, verificamos que, com exceção de um recente incremento de cultos afro-brasileiros, aliás muito localizados, estamos diante de uma fidelidade maior ao passado europeu, ao contrário do modernismo das classes cultas. Se a educação das camadas proletárias e sertanejas da população brasileira se fizer sem destruir-lhe as bases da cultura originária, teremos, ao contrário do que poderia pensar muita gente, uma revalorização de nossas origens lusas, será um retorno à nossa tradição “paleocatólica” como diz João de Scantimburgo.

Podemos, é claro, por força de nossa tradição ecumênica e nossa formação mestiça, ser o elo entre os dois mundos. Mas a superação das contradições de nosso desenvolvimento (para ficar no tema estritamente

econômico, que é o deste capítulo) não assumirá ares revolucionários, mas apenas a integração de áreas atrasadas num conjunto essencialmente ocidental e europeu.

---

[185](#) É copiosa a literatura que explica nosso subdesenvolvimento como consequência da raça (ponto de vista quase unânime nas elites brasileiras na última geração do Império e em boa parte da República, e que não escapa o próprio Joaquim Nabuco) ou então à questão do regime, argumento que foi um dos pilares da propaganda republicana. Escaparam a essas interpretações, justiça se lhes faça, os positivistas, que por vezes acertaram de modo muito feliz na apresentação das razões sociológicas, por vezes sociologistas, de muitos acontecimentos. Nessa fase que vai do fim da influência dos grandes conservadores da linha “saquarema” à Primeira Guerra Mundial – a era da “ilustração brasileira”, segundo Roque Spencer Maciel de Barros e em que atingiu ao máximo a alienação das elites (a citada “ilustração”) parece que João Pinheiro (seria uma salutar influência de Augusto Comte?), foi talvez quem melhor colocou o problema. Partindo da tese republicana, reconhece-lhe a falácia – a República tinha 10 anos e nada acontecera: analisa a tese racista e mostra-lhe a inanidade. E parte para a solução correta: o atraso econômico brasileiro tinha causas econômicas. E apresenta seu programa de governo (está assumindo a presidência de Minas) exatamente como em termos de incremento das forças produtivas, fixando-se no aumento da produção agrícola, como base de sustentação, já que talvez considerasse prematuro um esforço maior de industrialização. (Ver o texto do importante documento em nossa *História de Minas Gerais*, 2. ed., Belo Horizonte, 1967, v. IV, p. 1057 e seg.).

[186](#) *Conselhos à regente*, edição crítica a nosso cargo, Rio, 1958. A fórmula citada é a epígrafe e a primeira frase do texto. A argumentação se segue, cerrada, mostrando a articulação dos problemas e as providências a serem tomadas. Assim escreveu o imperador na parte central do texto (escrito às pressas no lufa-lufa da viagem, o que explica um relativo desleixo): “Mas não basta obrigar assim os lavradores a substituírem o trabalho escravo pelo livre que lhes trará em maior monta a colonização, é preciso facilitar os meios de contratar e colocar os colonos, e assim como de estabelecê-los nas terras devolutas, e portanto urge pô-los em contato por meio de prontas vias de comunicação com os mercados. Boas estradas que se construam, ou perto das quais, bem como de águas facilmente navegáveis, se estabeleçam os colonos, conseguirão esse fim: para o qual concorrerá também o imposto sobre o território, que bem situado, mas por qualquer motivo, não aproveitado, seria necessariamente, ou utilizado, ou vendido a quem não pagasse por ele sem tirar lucro. O solo sempre chão até os Andes, assim como o clima mais chegado ao europeu, têm sido grandes auxiliares da colonização no Rio da Prata”.

Rapidamente interliga tudo - colonização para facilitar o fim da escravidão e criar novo estilo de trabalho (não só no sentido da substituição da mão de obra escrava pela livre, como, também, pela elevação da qualidade); rede de transportes para facilitar o povoamento do interior; imposto territorial para acabar com os latifúndios improdutivos; influência negativa dos obstáculos naturais. O século que decorreu da redação deste texto tão simples e tão exato, justifica tudo que está aí, mesmo o que não houve - o imposto territorial progressivo... (*Conselhos à regente*, Rio, 1958, p. 40-41).

[187](#) Sobre a experiência econômica de Juiz de Fora, ver *História de Minas Gerais*, v. III, p. 838.

[188](#) Jânio Quadros *et al.*, *História do povo brasileiro*, São Paulo, 1967, v. IV, p. 219, n. 524-531.

[189](#) Sobre a questão das fontes de energia e o desenvolvimento, um bom estudo de Alexandre Ferreira, *A causa do subdesenvolvimento do Brasil* (São Paulo, 1963), livro que não despertou talvez o devido interesse pelo fato de, na época, a questão estar colocada em termos apenas políticos: denúncia do subdesenvolvimento como crítica às estruturas.

[190](#) “E não pode haver dúvida que de um modo geral o primeiro grande surto da indústria paulista, que se verifica desde os últimos anos do século passado, se deve à economia cafeeira, tanto no que se refere à procedência de capitais proporcionados pelo grande sucesso financeiro da cultura e comércio de café, como no relativo à formação de mercados consumidores de mercadorias. Os setores agrário e industrial da economia brasileira (...) se entrelaçam assim intimamente e conjugam seus interesses”. Caio Prado Júnior, *A revolução brasileira*, São Paulo, 1966, p. 181.

[191](#) Dois exemplos significativos de como as áreas desenvolvidas, por ação do governo federal, colaboram no progresso das áreas subdesenvolvidas. O INPS, fazendo verdadeira redistribuição regional da renda e garantindo aos trabalhadores das áreas pobres os benefícios do seguro social e da assistência graças a recursos arrecadados em São Paulo (ver nosso estudo sobre Previdência Social e redistribuição da renda nacional, *Previdência Social*, n. 3, p. 7, 1967). O outro, assaz conhecido, é o da Sudene e a importância dos incentivos fiscais no êxito de sua política de industrialização do Nordeste e da Bahia.

[192](#) O processo da colonização brasileira de que resultariam nosso país e suas instituições econômicas, sociais e políticas, tem sua origem nessa mesma civilização e cultura ocidentais que seriam o berço do capitalismo e do imperialismo”. (Caio Prado Junior, *A revolução brasileira*, São Paulo, 1966, p. 121). O historiador paulista demonstra documentadamente e com argumentação irresponsável a inaniidade de duas teses muito correntes em certos autores brasileiros, a da oposição entre as elites agrárias e industriais e

entre as elites brasileiras e o conjunto da civilização ocidental. Não há essas oposições, eis tudo.

[193](#) A área mais ou menos desenvolvida do Brasil (ou, pelo menos, a não mais subdesenvolvida) Sudeste e Sul - corresponde, segundo o Anuário Estatístico do Brasil - 1969, a 62,49% da população total e nesta área - o que se acha ao sul da Bahia, embora com grandes porções subdesenvolvidas (norte de Minas, por exemplo) estas são escassamente povoadas e há "manchas" de razoável desenvolvimento. E São Paulo e Guanabara somados, só eles, dão 13,04% do total nacional. Ora, o Norte e o Centro-Oeste entram com 7,91% apenas e o Nordeste, que pelo Recenseamento de 1872 era a zona mais povoada do país, comparece agora com 31,60%. É claro que há a diferença entre campo e cidades, bastante variável na região e sujeita a fatores de flutuação.

# **CAPÍTULO VI**

## **A REFORMA ADMINISTRATIVA**

### **1. Importância da reforma administrativa**

Num mundo em que as responsabilidades do Estado crescem continuamente, e em que as questões de técnica sobrepõem sobre as demais, a reforma administrativa, ou seja, a transformação dos serviços públicos em uma hierarquia flexível, ágil, dinâmica, dúctil, reagindo rápida e eficazmente a cada situação, atendendo a todos igualmente, sem fazer distinção de pessoas, a reforma administrativa, hoje, notadamente num país complexo, de tradição de “oficialismo” e da extensão territorial do Brasil, representa o que de mais importante pode haver na organização do Estado, depois, naturalmente, da questão do regime e da forma do governo.

Daí o alvoroço com que todos saudaram o Decreto-Lei nº 200, não somente pelo que representa em si mesmo, sem entrar em seu mérito, isto é, por ser a primeira tentativa global de fixação de toda a política administrativa nacional, como e, principalmente, por muitas de suas disposições, do maior interesse e da mais decisiva importância.

Os princípios centrais da reforma lançada fundam-se no que dispõe o artigo 6º:

As atividades da administração federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - planejamento;

II - coordenação;

III - descentralização;

IV - delegação de competência;

V - controle.

Esses cinco pontos capitais da reforma administrativa colocados segundo uma hierarquia de precedências, por assim dizer, cronológicas, isto é, de etapas na realização de uma ideia administrativa, fundamentam de modo quase radical a política administrativa moderna racional e científica. Não estão esses itens colocados meramente ao acaso, numa disposição que o legislador poderia adotar, segundo esse ou aquele critério: representam, realmente, o desdobramento natural e lógico da ação administrativa, segundo as etapas de sua realização: do planejamento passamos à coordenação, que é a articulação das partes, pois de nada adiantará planejar, se a execução vai perder-se em tarefas díspares ou desencontradas. A seguir, passamos à descentralização, que funciona por meio de delegação de competência - é o processo pelo qual o plano, devidamente estabelecido, entra em funcionamento. Afinal, o controle: sem um sistema racional e dúctil de controles, a execução de uma política descentralizada pode tornar-se simplesmente caótica.

Além desta questão, importa considerar outras. Que princípios devem dominar numa organização estrutural dos serviços públicos? Se de certo modo tivemos as bases do fluxograma geral nos itens mencionados acima, conviria, agora, em seguida, considerar as bases das estruturas. A esse respeito, aliás, determina o seguinte o Decreto-Lei nº 200, ao dispor a respeito da descentralização, fixando, aliás, uma filosofia nova, um regime político novo, o que, talvez, não tenha sido ainda suficientemente estudado. Eis o que diz o artigo 10 do Decreto-Lei nº 200:

Art. 10. A execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da administração federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da administração federal, para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da administração federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da administração federal os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

E como observação complementar: convém estudar a questão das chefias e dos cargos de direção, muito mal colocada tradicionalmente entre nós e, a modo de conclusão, analisaremos um aspecto importante na reforma

administrativa, um dos “sinais do tempo” do papa João XXIII - a presença feminina nos serviços públicos.

## **2. Planejamento e coordenação**

Poderia parecer à primeira vista desnecessário falar-se em planejamento - não se fala noutra coisa. Mas, se considerarmos que, realmente, mais se fala em planejamento do que, efetivamente, se estabelecem planos e os executam, conviria discutir alguns aspectos aparentemente banais mas, efetivamente, importantes.

Os planos podem ser: gerais, setoriais e específicos. Isto é, há planos abrangendo uma grande área, toda a administração, ou o âmbito de um ministério, de uma autarquia, por exemplo. Eles estabelecem as bases gerais da política administrativa ou econômica do setor interessado, durante um período determinado. Assim, um plano rodoviário: estabelece toda a rede nacional de rodovias, dentro das coordenadas atuais - obviamente, com o tempo, razões diversas podem impor modificações no sistema.

São planos setoriais os que abrangem as atividades de uma área delimitada, são subplanos no plano geral. Já, os específicos, destinam-se a estabelecer as bases de realização de uma tarefa determinada.

Os planos, considerados em função de período de execução, podem ser permanentes, isto é, considerando uma atividade constante do Estado, como, por exemplo, um plano de educação que, a rigor, não terá fim, muito embora possa e, mesmo, deva, ser substituído por outro. É claro que um plano permanente não será fixo e sofrerá naturais modificações com o correr do tempo e à vista das situações que se apresentarem, transitórios ou específicos, se

considerarem uma etapa delimitada, um problema definido; ou de emergência, quando se destinam a fixar as condições de execução de uma tarefa de curta duração e bastante limitada.

Com relação à qualidade, os planos devem ser “exequíveis” (o Brasil sempre foi vítima de planos mirabolantes e miríficos); “abrangentes”, isto é, considerando os diversos aspectos da questão; “plásticos”, suscetíveis de adaptações no curso de sua execução.

Muito importante é a coordenação, pouco estudada, apesar de ser talvez a mais grave falha da administração brasileira moderna, a sua generalizada ausência. Resumidamente, define-se a coordenação como a articulação entre todas as ações administrativas que se destinam a um mesmo fim, ou perseguem objetivos paralelos. Se fossemos avaliar as muitas atividades ociosas na administração brasileira, as mais graves, isto é, aquelas em que há servidores, capazes e dedicados, afadigando-se para executar tarefas redundantes, inúteis ou substituíveis por um processo mais eficiente, concluiríamos, provavelmente, que a ausência de coordenação é a maior responsável. A coordenação pode ser institucionalizada, quando há um órgão destinado a exercê-la; ou funcional, quando se realiza por meio de articulação normal das tarefas.

Há exemplos clássicos de falta de coordenação no Brasil, embora possamos observar a presença do fenômeno analisando praticamente qualquer serviço público. A federação, adotada com base unicamente na descrição teórica do sistema americano, pondo de lado a experiência dos 50 anos do ato adicional (e a República foi feita exatamente contra quem estava em condições de levar a efeito uma reforma com base nessa experiência, o visconde de Ouro Preto...) tornou-se quase o modelo da descoordenação, estabelecendo séries paralelas de serviços

de finalidade idêntica, acabou sendo um compêndio vivo de erros nessa matéria. Pois, ademais de montar máquinas diferentes para os mesmos fins, permitiu, muitas vezes, que, por motivos políticos ou de simples ciúmeira, essa redundância se tornasse estorvante. Quando as linhas deixam de ser paralelas, procuram encontrar-se para estabelecer conflitos... Além de muitos serviços que se destinam a executar as mesmas tarefas, há mil outras que absorvem tempo, dinheiro e esforço unicamente pelo fato de ignorar um órgão, que há outro, não raro, da mesma repartição, que lhe poderia oferecer, em melhores condições, o trabalho executado, por assim dizer, em duplicata.

Se se pode estabelecer a coordenação por meio de reuniões, ocasionais ou permanentes, de setores afins ou complementares, ou, afinal, próximos, se podemos estabelecer comissões permanentes de coordenação, destinadas a congregar, por exemplo, todos os chefes de um mesmo órgão, para a discussão dos problemas comuns (como as reuniões de secretariado ou ministério), conviria aprofundar mais o assunto, para abolir situações de descoordenação já existentes (e que são muitas, pela falta de planejamento administrativo tradicional da vida brasileira) e para evitar o aparecimento de outras. Assim, teríamos um órgão como o Conselho de Estado, que, de fato, era um admirável coordenador da administração geral e da provincial, e que poderia ter uma réplica em todos os ministérios e grandes repartições (autarquias, por exemplo). O Conselho de Estado, debatendo previamente os projetos de lei e regulamentos, conhecendo recursos de caráter administrativo, assessorando o Poder Moderador e o governo a respeito de vários assuntos, como, por exemplo, questões provinciais (os vetos dos presidentes de província eram-lhe submetidos) criou uma importante instância de coordenação, funcionando, principalmente, em

caráter preventivo. De certo modo é o que prescreveu o Decreto-Lei nº 200:

Art. 8º As atividades da administração federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objetos de permanente coordenação.

§ 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.

§ 2º No nível superior da administração federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do ministério, reuniões de ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos ministros de Estado (art. 36), funcionamento das secretarias-gerais (art. 23, § 1º) e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (art. 31).

§ 3º Quando submetidos ao presidente da República, os assuntos deverão ter sido previamente coordenados com todos os setores neles interessados, inclusive no que respeita aos aspectos administrativos pertinentes, através de consultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do governo. Idêntico procedimento será adotado nos demais níveis da administração federal, antes da submissão dos assuntos à decisão da autoridade competente.

Art. 9º Os órgãos que operam na mesma área geográfica serão submetidos à coordenação com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais.

Parágrafo único. Quando ficar demonstrada a inviabilidade de celebração de convênio (alínea *b* do § 1º do art. 10) com os órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas, os órgãos federais buscarão com eles coordenar-se, para evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica.

É claro que há falta de órgãos institucionalizados de coordenação. E também uma política de revisão de procedimentos destinada a abolir os paralelismos e os conflitos.

Campos Sales, ao analisar seus métodos de governo, informa, com sua ponta de orgulho, que só fez uma reunião de ministério, ao assumir o governo. Daí por diante, cada ministro despacharia pessoalmente com ele, mantendo

assim o princípio republicano do poder pessoal institucionalizado. Na realidade, confessa que não dava o devido valor à coordenação, a menos que pretendesse estabelecê-la em caráter pessoal, por uma ação direta e individual do presidente...

### **3. A descentralização**

Procura a reforma administrativa, acima de tudo, descentralizar, isto é, retirar do centro as decisões, colocá-las na periferia, processo cuja importância, num país extenso e complexo como o Brasil, podemos considerar como óbvia. Uma administração centralizada exige que todas as decisões sejam tomadas pelo órgão central, que aplica, em cada caso, a mesma regra. Há, sabemo-lo bem, formas relativas e parciais, como formas absolutas e totais de centralização. A Previdência Social tem conhecido interessante evolução a esse respeito. Houve tempo em que os benefícios, em certos institutos pelo menos, eram despachados no Rio de Janeiro. Depois, na maioria dos casos, nas capitais, pelos delegados, depois de 1960, pelos chefes de benefícios, ainda nas capitais e, progressivamente, foi passando para as agências. Hoje a decisão na agência é a regra - e basta-nos uma ampliação da descentralização física, isto é, o aumento do número de agências, para aproximar mais as decisões dos segurados. Do ponto de vista funcional, não é possível uma descentralização maior.

“Descentralizar” é, portanto, atribuir aos órgãos inferiores na hierarquia (descentralização funcional) ou mais distantes do centro de comando (descentralização física) as decisões acerca dos casos concretos, o que vale, de acordo com o princípio de Fayol, efetuar a decisão no local da cena pelo agente mais próximo do destinatário da administração.

Na prática, os dois conceitos acima costumam fundir-se num só ato de descentralização.

Além do conceito oposto de “centralização”, que ocorre quando as decisões são tomadas no topo da hierarquia ou num ponto único do território – a centralização típica verifica-se quando a decisão nasce de atos do chefe supremo da repartição, sediado na capital – devemos considerar um conceito de certo modo paralelo, que costuma ser oferecido como forma de descentralização, que pode ser, na prática, um modo de descentralização, mas que não se confunda com ela. Trata-se de *autonomia*. Atribuir-se uma decisão a uma entidade autônoma pode ser descentralização (devemos dizer que o é na maioria dos casos) mas não se confunde com descentralização. É outra coisa. “Autonomia”, etimologicamente, significa ter sua lei (*nomos*) própria (*autos*). É impropriedade a maneira usual de dizer-se que é órgão autônomo o que tem delegação para tomar decisões, mas segundo regras fixadas pela autoridade superior. Importa haver, mesmo limitado, um “poder legislativo”. Os municípios em nosso direito são autônomos pelo fato de poderem estabelecer regras gerais da ação, que se chamam, talvez exageradamente, de “leis”, terem vida financeira com recursos próprios e aplicados segundo seus próprios critérios. O fato de elegerem seus prefeitos, embora conste de textos constitucionais, somente se inclui entre as notas de um conceito de autonomia por força do preconceito brasileiro, que considera o “governo” o dado essencial na política. O fato de poderem votar seus impostos e seu orçamento é algo muito mais importante como prova de real autonomia do que eleger o prefeito.

À autonomia se opõe a “unidade” – federação X Estado unitário. Não se opõe senão acidentalmente à centralização, que é o contrário de descentralização. As oposições, portanto, são: centralização-descentralização; autonomia-unidade. Pode, ao contrário do que se pensa em

geral no Brasil, haver autonomia e centralização; é exatamente o que temos: a administração federal centralizada no Rio, as administrações estaduais centralizadas nas capitais dos estados e as autarquias centralizadas em suas sedes etc. Uma espécie de sistema planetário, composto de esferas autônomas, todas fortemente centralizadas. O quadro ainda era mais completo antes de 1967, com os vários IAPs, autônomos, e fortemente centralizados...

### **A importância da descentralização**

Parecerá quicá óbvio demonstrar a utilidade da descentralização. Sempre, aliás, se soube disto: um grande estadista do passado, o visconde do Uruguai, escreveria palavras definitivas a respeito, embora fosse considerado o “teórico da centralização”, quando, na verdade, o era da unidade, conforme definimos em tópico acima: foi ele, na realidade, vítima de polêmicas políticas, que o obrigaram a usar o termo impróprio de “centralização”, para sua política que, aliás, estudaremos mais adiante. Disse ele em seu *Ensaio sobre o direito administrativo*:

A centralização administrativa porém tende a retirar a vida dos membros e concentrá-la no coração. Tende a multiplicar em demasia as rodas e as peças da máquina administrativa, os empregados, as comunicações hierárquicas do serviço, a papelada, a escrita, as dúvidas e as formalidades. Tende a aumentar *ultra modum* a chaga dos empregados assalariados, e a despesa que trazem seus ordenados, gratificações e aposentadorias.<sup>194</sup>

Essas palavras de um livro publicado em 1862 poderiam bem servir de epígrafe ao Decreto-Lei nº 200, de 105 anos depois... Está dito tudo aí: concentração das iniciativas, morosidade, despesas exageradas, mão de obra ociosa, papelórios, despachos inúteis, ausência de responsabilidade etc. A centralização estorva, atrasa e dificulta todas as decisões.

A descentralização cria o sentido de responsabilidade nos órgãos de linha de frente, pois, sabendo o executor que a decisão é dele e que lhe compete dizer “sim” ou “não”, ao invés de remeter “à consideração superior”, sabendo que não é, apenas, a comporta inicial dos famosos “canais competentes”, expressão que o povo sempre empregou ironicamente, mas uma autoridade com real poder decisório, não lhe resta senão procurar aprender o serviço e decidir corretamente.

A descentralização reduz ou inutiliza uma praga nacional, que é a interferência política no andamento dos processos, além de diminuir a influência dos intermediários de todos os tipos. Já há experiência do assunto na área da Previdência Social e convém destacar esse aspecto muito importante, embora pouco mencionado. Se as decisões são tomadas no centro geográfico (centralização física) o homem do interior não pode, em geral, sem despesas, falar aos chefes e, se é no topo da hierarquia, o homem comum não tem acesso a S.Exa. Apela-se, então, para um deputado conhecido, para outras personalidades, toma-se advogado etc. O corrente é o deputado, que conduz seu eleitor, que o encaminha por meio de um cartão, que usa seus secretários para acompanhar processos etc. Os dirigentes devem, diariamente, atender a deputados ou pessoas recomendadas em busca de solução, as secções são visitadas constantemente por secretários de deputados que vão ver se “o processo saiu” etc. Esse fenômeno ocorre principalmente nas capitais dos Estados maiores, os deputados funcionando mais como “bastantes procuradores” de parte de seus constituintes do que como legisladores em sentido estrito. Não contradiz a prática a essência da representação política, mas desvia o legislador de sua função e, na administração, é um fator de perda de tempo, tumulto e, o que é pior, favoritismo. Se “quem tem padrinho não morre pagão”, como diz o povo a respeito das

consequências do compadrio político, a recíproca é verdadeira: quem não tem, morre... Ora, a transferência das decisões para órgãos situados no interior (como no caso da Previdência, a concessão de benefícios, agora nas agências) elimina totalmente o problema, descontados casos especiais, pois o cidadão pode resolver o problema na sua própria terra e falando com pessoa conhecida.

Não mencionaremos a economia de tempo, pessoal, formalidades burocráticas, expedientes, a “papelada” do visconde do Uruguai, por ser tudo isso mais que conhecido. Lembraríamos, com base no exemplo citado, como pode essa economia atingir níveis quase fantásticos. Anteriormente, o segurado apresentava seu requerimento com base em informações vagas de um órgão apenas destinado a receber papéis, que os estudava sem muita preocupação, pois a decisão não era dele. Isso ia para a capital, onde um órgão central, remoto e burocrático, estudava o processo e começava a trocar correspondência com o usuário, para completar a documentação (e isso por meio de correspondência, dirigida a pessoas deficientemente informadas e de pouca instrução – e só o tempo perdido nas idas e vindas das correspondências já era suficiente para atrasar ao infinito o processo). Hoje, o funcionário especializado, em diálogo direto com o segurado, dar-lhe-á orientação e somente aceitará o requerimento com a documentação em ordem. E na agência sai a decisão. Só em tempo, a economia é de meses para dias.

Mas, se as vantagens da descentralização são tão evidentes, de um óbvio tão claro que, a rigor, são dispensáveis os argumentos teóricos em seu favor, como se explica, então, que, em geral, temos em maior número exemplos de centralização do que de descentralização?

Podemos apontar três obstáculos à descentralização:

Confusão entre “centralização” e “unidade”, erro que, pelo menos em terminologia, cometeu o visconde do Uruguai, ao justificar uma “centralização” que, em grande parte, era, efetivamente, unidade. Certamente que, se não houver um centro comum de direção e planejamento, haverá, realmente, perigo de desordem, notadamente se a ação tiver de ser exercida a grande distância e sobre pontos apresentando diferenciações muito nítidas, como ocorre no Brasil. O medo de ver a ação diluir-se nas variações locais, por assim dizer, perder-se pelo caminho, força à centralização, que estorva realmente qualquer trabalho.

Medo de esvaziamento da própria autoridade. Quando descentralizamos, abrimos mão de muitos atos que praticamos. Alguns administradores se sentem inseguros e mostram ansiedade se perdem a sensação física, digamos assim, de autoridade, se deixam de ver, de modo muito material, que “estão trabalhando”. Há muito dirigente que não se sente no exercício de sua autoridade se não tem pilhas e pilhas de processos para despachar, mesmo que isto signifique, apenas, assinar sem ler, textos preparados por órgãos inferiores. Esse exercício meramente simbólico da autoridade, que impede de exercê-la realmente, oferece todavia sentimentos de tranquilidade pessoal e certeza de estar no comando.

O perigo, real, de perda de controle, tema que desenvolvemos seguidamente no presente trabalho.

Em sua conferência acerca da reforma administrativa na Previdência Social, o Sr. F. L. Torres de Oliveira, ex-presidente do INPS, assim definiu com brilho e clareza o tema de esvaziamento da autoridade como obstáculo à delegação:

Outro obstáculo, ainda de ordem psicológica, à descentralização é a *sensação do esvaziamento*. Os órgãos de cúpula, por exemplo, devem libertar-se das decisões casuísticas, dos despachos em processos, mas como custa a um chefe de órgão central abrir mão dos processos! E isso se

deve à sensação de esvaziamento que ele então experimenta. Despachar processos qualquer um sabe fazer, pois, eles já vêm informados pelos órgãos técnicos. O chefe apõe neles sua assinatura e pensa que está administrando, ao decidir caso por caso. Quando se tiram os processos dessa chefia superior, tendo ela de dedicar-se ao planejamento, à organização, à análise do orçamento, à análise estatística, seu titular sente-se vazio, pois isso é coisa que ele não sabe fazer. Daí resistir ele à descentralização, a libertar-se da casuística. Acontece então aquilo a que se referiu o ministro Beltrão: o grande técnico está ocupado com o papelório, a despachar processos, sem tempo para administrar, e por isso sente-se frustrado, já que não decide coisa alguma e se vê tolhido nas suas prerrogativas de chefe. A terceira razão da resistência psicológica à descentralização é a *perda de prestígio*. Decidir dá prestígio. O órgão executivo é prestigiado porque decide, dá soluções. Os senhores não imaginam nossa alegria quando vemos numa cidade do Interior – como há pouco ocorreu – as manifestações do povo ao agente local do INPS, que hoje tem poder para decidir. Nenhum processo de benefício vem à administração central. É o agente que concede ou nega o benefício, que permite a prestação de assistência médica, que credencia médicos ou hospitais. Em suma: o agente tem poder de ação, e com isso ele se prestigia, podendo até ser eleito deputado, se assim o desejar, enquanto a autoridade central se esvazia. Mas é natural e necessário que seja assim, pois do contrário este país imenso não iria para a frente. Essa é uma das mais difíceis resistências que a descentralização precisa vencer, pois ninguém contribui de bom grado para que o poder de decisão saia do centro para a periferia. No início desta palestra, falávamos da necessidade de comunicação, de que o público tome conhecimento da reforma administrativa, e essa necessidade mais se evidencia quando sabemos que é um vício muito nosso a insistência em dirigirmo-nos à autoridade máxima. Se pudermos procurar o presidente da República, vamos bater à porta do presidente da República, como faz o segurado do INPS. O segurado escreve uma carta ao presidente da República sem saber que o agente, perto dele, estaria em condições de resolver seu caso. Vai ao ministro de Estado, vai ao presidente do INPS, ignorando que nenhum processo de benefício ou de credenciamento de médico chega às mãos do presidente do INPS. No entanto, procura este último, pensando que depende dele a decisão. Seria muito bonito o presidente do INPS ter essa gente toda à sua volta, dependendo de sua decisão!<sup>195</sup>

## **4. A delegação de competência**

A delegação é o instrumento próprio da descentralização – não há descentralização, mas autonomia, quando se transfere com o poder decisório o poder normativo, e se

transforma a entidade de grau inferior, totalmente livre de controles e teórica ou efetivamente, detentora de um poder que nasceu de sua própria essência. Caso da federação que, no regime de 1891, segundo os tratadistas, se fundou numa abstrata e fictícia união das províncias como se nosso caso fosse idêntico ao dos EUA e não, exatamente, o contrário - as províncias, antes unidas, continuaram unidas, mas agora receberam do poder central, literal e historicamente, por telegrama, a notícia de que, agora, eram “Estados”. Se ao menos houvesse ocorrido uma sublevação das províncias pedindo a Federação, ou se, ao menos, um parlamento eleito por elas a houvesse decretado, ainda se poderia raciocinar segundo os critérios citados. Mas, como sabemos, nada disso aconteceu.

O instrumento da descentralização é a delegação, quando o órgão superior considerado de *pleno jure* o detentor do poder decisório, retendo o poder normativo, o controle e o direito de avocar, em casos de necessidade, o direito de decidir em casos concretos (e, principalmente, a capacidade de designar os ocupantes dos cargos inferiores), transfere ao órgão inferior a competência para decidir em face dos casos concretos, certos e definidos, sob sua inteira responsabilidade, aplicando as normas aos fatos. A delegação que, na prática administrativa brasileira moderna, tem poucos exemplos e é mal compreendida, é específica e limitada, mas é plena dentro dos limites fixados. Se uma agência do INPS tem autoridade para decidir sobre pedidos de benefícios, isto significa que pode despachar todos os casos, sem necessidade de homologação de órgãos superiores, mas dentro dos limites de suas atribuições, isto é, concedendo o benefício devido a quem apresentar as condições requeridas. Serão objeto de consultas, por exemplo, os casos realmente omissos, as discrepâncias e outras situações fora dos roteiros habituais. É um direito pleno à decisão, mas uma decisão

programada. Pode aposentar a todos que provarem 35 anos de trabalho, com os proventos de acordo com o salário de benefício calculado na forma das normas. O que escapar, ele saberá como fazer negar, consultar, pedir novas diligências. Mas, pode conceder livremente, a quem estiver dentro das regras preestabelecidas, não carecendo de consultas, ou de homologação. A delegação é, portanto, a transferência do poder decisório mas estabelecendo uma situação em que a autoridade delegada tem o seu poder como originado da autoridade delegante. A demissão *ad nutum* faz parte integrante do poder de delegação, embora não totalmente, pois, se o agente não pode ser transferido ou demitido dentro de um certo período, ele se torna autônomo, fazendo, realmente, o que melhor lhe aprouver, assumindo posição de real independência.

O êxito da delegação depende primordialmente de três condições:

- a) que sejam claras, objetivas e completas as normas aplicadas, de modo que o agente saiba como se orientar e tenha condições de decidir tranquilamente - é impraticável uma delegação sem poderes definidos;
- b) que a autoridade superior delegue sem segundas intenções ou restrições mentais, sem desconfianças anormais;
- c) que seja eficiente o sistema de controles.

## **5. O controle**

### **I. Conceito e modalidade de controles**

O êxito de uma administração descentralizada depende do estabelecimento de controles eficientes e, de fato, como se pode verificar da análise de qualquer tipo de centralização é, exatamente, o temor de que se estabeleça a anarquia

que impede a delegação. Podemos estabelecer quase um axioma: quando não se conhecem mecanismos de controle, não se descentraliza. A respeito, Holden, Fisch e Smith escrevem:

Um plano de controle perfeito cobrindo cada uma das principais atividades administrativas, permite à direção superior delegar responsabilidades e autoridade, livrando-se de detalhes desnecessários, conservando, também, meios de conseguir que os resultados sejam satisfatórios.<sup>196</sup>

Os autorizados especialistas disseram tudo numa forma simples: o controle permite a delegação e, portanto, a liberdade de movimento da autoridade superior; e permite que esta, contudo, possa garantir o êxito dos trabalhos. Segundo os citados autores,

cada plano de controle abarca os elementos seguintes: um *objetivo*, em que se estabelece aquilo que se deseja realizar; *procedimentos* especificando como, quando e por quem o plano deve ser executado; *critérios* a respeito do que se considera uma boa execução; e *aferição* da maneira pela qual tudo foi feito.<sup>197</sup>

O problema, portanto, pode ser resumido no seguinte: estabelecimento de padrões convenientes a fim de que possamos verificar se os objetivos da organização foram alcançados. O controle é simples numa indústria, pois podemos verificar nos objetos manufaturados se saem como os desejamos, se as máquinas produzem a quantidade desejada e se a contabilidade acusa rendimentos adequados ao capital aplicado. São controles complementares: um jornal pode ser um primor de arte gráfica, seu noticiário ser excelente, os artigos de alto valor literário, mas se encalha nas bancas há qualquer coisa de errado e, portanto, impõe-se a verificação da recusa do público e, portanto, do insucesso comercial da empresa, embora possamos considerá-la um êxito do ponto de vista técnico. Pode ocorrer que o ponto de vista do diagramador deva ser considerado secundário, em face das razões da gerência - o público pode preferir jornais mais pesados,

mais sérios, embora artisticamente inferiores. Há, aliás, um problema na imprensa brasileira que, até hoje, ninguém (ao que nos consta) resolveu: o público brasileiro rejeita os *tabloides*, todos sistematicamente falindo, embora excelentes do ponto de vista jornalístico. É um mau negócio lançar tal tabloide e isto vencerá quaisquer outras razões que possam militar em seu favor...

O controle, portanto, deve ser organizado de tal modo que permita à direção superior acompanhar a execução e saber como os serviços estão sendo realizados, conseguindo, ao mesmo tempo, informações úteis ao aperfeiçoamento futuro.

O problema torna-se mais complexo nos serviços públicos pelo fato de não estarem presentes critérios objetivos como os de lucro e, muitas vezes, serem indefinidos os objetivos de uma repartição, principalmente quando não há resultados mensuráveis. Em muitos serviços públicos, obviamente, podemos estabelecer critérios objetivos: um departamento de estradas estará funcionando bem se a quilometragem construída cresce, se o custo unitário é economicamente razoável, se as condições técnicas, objetivamente determinadas, melhoram, se estradas de interesse vital são construídas. Na área da Previdência Social, que é objeto da presente análise, muitos critérios objetivos podem ser formulados - número de benefícios despachados, rapidez na concessão, eficiência no sistema de pagamentos, número de atendimentos na assistência médica, proporção entre as diferentes formas de assistência, aumento da arrecadação, custo unitário, montante da arrecadação relativamente à população urbana etc. [198](#)

## **II. Qualidade do controle**

Para que os controles administrativos possam realmente realizar seus objetivos, indicando falhas e as corrigindo, acreditamos ser conveniente que se apresentem como sendo:

a) *Específicos* - não pode haver um critério universal, único e rígido para aferir todas as falhas e situações em todos os tipos de administração. Trata-se de algo por assim dizer óbvio - o controle deve considerar o tipo de organização, suas finalidades, seus meios e todas as demais circunstâncias que concorrem para seu êxito. Se num estabelecimento comercial o lucro prova êxito e é óbvio instrumento de controle, numa escola será o bom resultado medido pelo aproveitamento dos alunos. Mesmo num estabelecimento de ensino particular, organizado como sociedade mercantil, sua propaganda não mostrará o balancete de fim de ano, mas os resultados dos exames... Portanto, os controles devem ser específicos.

b) *Eficientes* - De certo modo é uma condição que se impõe por si mesma - o sistema de controle adequado é o que nos informa com exatidão e rapidamente das falhas verificadas. Um sistema de controles lento, ou que forneça dados inexatos, ou imprecisos, será de pouco interesse. Importa que as informações nos sejam fornecidas em seu devido tempo e exatas.

c) *Econômicos* - Se os dois itens acima se referem a características por assim dizer evidentes de si mesmas, a da economia não é tanto assim. Os serviços públicos estão cheios de controles antieconômicos e praticamente inúteis. Se procuramos, para obter o controle de um gasto, despender quantias superiores, obviamente tal controle é ocioso e superlativo. Como não calculamos em termos de dinheiro os gastos dos serviços públicos, como habitualmente consideramos

como sem valor o tempo do funcionário e o que faz, criamos controles (por vezes meramente simbólicos e formais) graças aos quais autênticas “economias de palitos” são feitas, mas empregando, para isso, uma equipe numerosa e bem paga e que poderia estar fazendo coisa mais útil. E o grave é que, em infinitos casos, tais controles não apuram nada, nada impedem e não conduzem a qualquer resultado. São tarefas que já perderam sua razão de ser, como a clássica marteladinha nas rodas que, em certas ferrovias, parece que ainda se aplicam, ninguém mais sabendo por que nem para quê.

d) *Simple* - Os controles devem ser simples, do contrário se transformam num problema mais sério do que o mal que pretendem impedir. Deve-se procurar o caminho mais curto entre os dois pontos, o de partida e de chegada, eis tudo. Exemplo de controle estorvante e inútil, em boa hora abolido, dá-nos a exigência de reconhecimento de firmas. Além de tomar tempo, de aumentar filas (e antes havia as clássicas “estampilhas”, aplicadas em muitos reconhecimentos e, igualmente, em boa hora abolidas) afinal, não conduziam a nenhum resultado, pois todas as firmas eram reconhecidas e nunca se impediu fraude alguma com isso. Houve tempo em que certidões de cartórios e documentos oficiais tinham a firma reconhecida... Eis aí o exemplo clássico, superlativo, do controle formalístico e ocioso, puramente simbólico: muitos carimbos e uma assinatura barroca de um tabelião e o papel passava a ter valor. E por vezes era um documento falso, e continuava falso, na mesma, em sua substância. Assim, de que adiantava reconhecer redundantemente a firma do oficial do registro civil, que tem fé pública, se a declaração de nascimento era fraudulenta, inventando o suposto pai um filho

imaginário, para receber auxílio-natalidade em seu instituto? Eis uma réplica moderna do “parto suposto”, que as ferozes disposições do livro quinto das ordenações filipinas cominavam com pena de degredo perpétuo para o Brasil...

e) *Automáticos* - Poderíamos, usando o símile organicista, dizer que os mecanismos de controle devem ser como certos reflexos que atuam sem precisar que a consciência e a vontade precisem de trabalhar. Mesmo que o indivíduo esteja dormindo, se alguém aproximar uma chama de seu pé, ele será afastado imediatamente, e, talvez, venha a sonhar que é Joana d’Arc... Os mecanismos de controle devem reagir imediatamente, apurando os resultados e formulando suas conclusões, sem que o chefe superior precise desviar sua atenção e ocupar-se com a fiscalização da execução. Somente os resultados lhe devem ser comunicados e, notadamente, os resultados divergentes. Ou, mais concretamente: os resultados dentro dos padrões considerados normais pela organização são oferecidos globalmente - as divergências sempre que ocorrerem, para fins de retificação. É claro que, sendo possível, o órgão de controle deve reagir em termos de *feedback*, corrigindo automaticamente as falhas. O setor de controle deve ter condições de transmitir aos órgãos vigiados as recomendações necessárias, em linhas transversais de comunicação, sem precisar que toda a hierarquia seja movimentada para que a correção se faça. Uma das falhas mais sérias da administração pública no Brasil nasce exatamente da ausência de comunicações transversais, no gênero linhas cruzadas, com relacionamentos paralelos. O órgão de controle deve ter poderes suficientes para comunicar as falhas, sem que o “expediente” passe pelas mãos do superior,

sem que todo o organograma da entidade seja percorrido pelo papel. O ideal é o chefe superior somente conhecer os resultados globais e as falhas de certa magnitude. O que, realmente, precise saber.

f) *Flexíveis* - Controles muito rígidos costumam ser nocivos e estorvantes. E costumam ter resultados negativos. O sistema nervoso do homem (o ideal em matéria de mecanismo de controle) funciona nas mais variadas situações e reage de acordo com as circunstâncias. O controle pode ser totalmente ocioso se não se adapta a qualquer situação que possa ocorrer, dentro, é claro, dos naturais limites da previsibilidade humana.

g) *Coordenados* - O órgão controlador não se constitui em finalidade por si mesma, mas é meio dentro do conjunto de finalidades da organização. Assim, deve estar íntima e eficazmente articulado com os demais órgãos, não somente com a direção superior, de cujo *staff* faz parte, como também com os órgãos que devem receber as informações que produz. E, obviamente, com os setores inspecionados. Quanto mais íntima e abrangente for a ação do órgão de controle, mais útil será. Certamente haverá sempre órgãos específicos de controle e ninguém pensará em suprimi-los. Mas, seja como for, eles devem estar, sempre, articulados com os demais. Um exemplo de articulação, no campo que serviu de base para a presente análise é o da inspeção por linha (benefícios, assistência médica, acidentes do trabalho etc.) no INPS trabalhando articuladamente e de acordo com a direção superior da área a ser inspecionada, de modo que se saiba como e o que deve ser objeto de pesquisa.

h) *Informativos* - Se o controle deve ser, como vimos, automático, provocando a correção do erro por seus

próprios mecanismos de adaptação e retificação, deve atuar como elemento permanente de informação da direção superior. Os mecanismos de controle, por sua natureza, recolhem informações acerca do órgão inspecionado, efetuam verificações e comparações, indicam as falhas e a correção etc. Mas, se falhas isoladas podem advir de enganos pessoais, defeituosa adaptação da regra geral a um caso particular não muito comum e outras circunstâncias, a falha repetida e constante pode representar uma anomalia de estrutura, um defeito de comunicação, o aparecimento de uma situação nova a exigir tratamento diferente, ou uma inadequação de normas a seus fins. Em tais circunstâncias, convém que a direção superior analise as informações e procure corrigir o mal.

### **III. Falhas do controle**

Para concluir o estudo geral do controle como tal, indicaremos dois exemplos de controles falhos, na área da Previdência Social. Primeiramente, o tipo antigo de inspeção como se fazia em certas instituições. O inspetor, eclético, devendo conhecer todos os serviços executados no órgão inspecionado (o que significa conhecê-los mal) verificava as falhas (não os serviços em si mesmos) e depois de alguns dias de tumulto e de terrorismo (alguns inspetores não se consideravam dignos de suas funções se não se apresentassem como inquisidores em “visitação”) faziam copiosos relatórios, descrevendo as falhas apontadas e os remetiam ao órgão central, no Rio, depois de alguns pedidos de providências aos órgãos estaduais. Na prática, o relatório circulava por vários serviços e terminava arquivado. Não acontecia absolutamente nada, o órgão inspecionado não ficava conhecendo suas falhas, nem as corrigia, nenhuma providência se tomava, ainda mais que as sugestões levantadas ao órgão central eram, na

maioria das vezes, inexecutáveis. Se havia desvio de dinheiro, propunha-se o respectivo inquérito administrativo, sua única consequência prática, o que, naturalmente, aumentava o caráter terrificante da inspeção...

Outro exemplo, da própria lei. Os diferentes regulamentos procuram coibir uma forma de fraude - contribuições sobre salários baixos durante largos anos e aumentos repentinos às vésperas da aposentadoria. E há, também, que considerar os efeitos da inflação sobre os salários. Cada lei procura uma solução: o Decreto-Lei nº 66 sai por uma fórmula aparentemente feliz, que exclui dos salários de benefícios todos os aumentos "de favor" e outras situações que possam ser anormais. Na prática, além de não impedir o mal que se quer evitar, a sistemática atual estabelece um mundo de controles e verificações acerca da idoneidade e da legalidade das declarações de salários, dificulta, a concessão de benefícios, cria dificuldades a segurados e empresas, propicia muitas injustiças, gasta com diligências muito mais do que o aumento em contestação etc. Muito trabalho para todos, despesas, demora na concessão, para resultados praticamente nulos. Se, ao contrário, procurássemos verificar as condições da fraude e considerássemos as pressões inflacionárias, talvez fosse possível a adoção de critérios mais eficientes e menos custosos, simplesmente considerando uma "faixa de segurança" e, dentro dela, apurarem-se os valores modais, não a mera média aritmética. Seria mais uma análise qualitativa do salário relativo do que um cálculo de valores absolutos. Além de ser um critério mais justo, para com o segurado e para com a instituição, suprimir-se-iam controles ociosos, com a diminuição dos custos operacionais e do trabalho.

Em resumo: o controle existe para corrigir falhas na execução e, não, para empecer o trabalho. Em certos

serviços públicos temos a impressão de que o controle se transformou na finalidade própria do serviço e da organização - o controle existe “para...”, não por si mesmo. Quer dizer: é meio relativamente ao fim geral. Como, em princípio, devemos supor que os serviços se efetuam corretamente, o controle deve atuar *post factum*, não no meio da execução, verificando falhas e corrigindo erros. O controle deve estar subordinado aos objetivos da organização, colaborando, como tudo o mais, para o êxito final. Se for possível, o controle deve ser simultâneo, para corrigir, como em *feedback*, a falha no momento em que se realiza. Teoricamente isso é possível nos serviços públicos e há casos concretos, sem falar nas ricas possibilidades que o emprego de computadores eletrônicos pode trazer como mecanismo de controle - acreditamos que, quando a sistemática atual em matéria de pagamentos de benefícios no INPS estiver dando seu rendimento máximo (ainda estamos no começo), certas fraudes, como carnês de benefícios em duplicata, serão assinaladas pelos computadores sempre que houver pagamentos indevidos.

#### **IV. O controle administrativo (um exemplo tirado da previdência social)**

Nada mais evidente e elementar do que o controle administrativo, o que uma chefia exerce sobre o trabalho de seus subordinados. A rigor, é o mais eficiente, pois atua diretamente e no momento da execução. Mas acreditamos que a reforma administrativa vai ter suas maiores dificuldades exatamente na adoção de tais controles, pois terá que enfrentar sério problema: convencer os chefes a chefiar. Exatamente, ser chefe, no Brasil, não é dirigir, não é comandar, mas ter a sensação de plenitude da ação, por meio de muitos despachos, mesmo vazios de significado (os clássicos “à consideração superior”), “despachar”, isto é, assinar infinitos processos, atolar-se em infinitos papéis.

Nunca, efetivamente, decidir, orientar os serviços, controlar-lhes a execução. Não raro o chefe passa anos a fio trabalhando em tempo integral, quase sem tempo para respirar, sem jamais ter tido ocasião de estudar a rotina de trabalho em seu setor, para melhorar, ao menos, a repartição das mesas e *bureaux*. Que chefe estudou a mecânica do andamento dos papéis, para apurar se há idas e vindas inúteis, ou se há tramitações desnecessárias? Termina tudo como no poema de Carlos Drummond de Andrade, "Noite na repartição", em pura alucinação e fantasmagoria. Não nos interessa, aqui, a chefia em si, mas como instrumento de controle. Analisemos uma estrutura em três graus.

O chefe imediato, que participa da execução e, por assim dizer, assenta-se no meio de sua equipe, do qual na Previdência Social há exemplos muito importantes de linha de frente (concessão de benefícios, para dar o mais destacado). O chefe, aí, é mais um líder do grupo, deve estar presente para resolver as dúvidas, verificar diretamente se todos estão em seus postos, se os roteiros são cumpridos fielmente. Certamente, ele participa da execução, decide em matéria de administração casuística. Se, porém, há boa distribuição do trabalho e cada setor é especializado e pouco amplo, torna-se materialmente possível ao chefe imediato verificar, por si, se as decisões são corretas. Ele não pode delegar, pois ocupa ponto extremo da cadeia de delegações. Mas, seus funcionários, sob suas vistas, preparam as peças dos processos e ele pode realmente estudar caso por caso. Para que esse tipo de controle possa ser aplicado com êxito, convém que os setores de grau inferior sejam muito numerosos, sempre que possível bastante especializados (a especialização permite economia de esforço mental e decisões rápidas) e com uma produção à altura da capacidade de chefia. (Assim, as agências devem ser numerosas, os postos locais

nos centros maiores bastante divididos, ou por especialidades ou áreas, conforme as condições locais, etc.)

O segundo escalão da chefia não é mais executante, mas ainda absorvido por muitas tarefas de administração casuística, a ele incumbe, em geral, zelar para que se verifique a exatidão das normas. É um verdadeiro inspetor de seu trabalho. Naturalmente, se houver uma boa distribuição de tarefas em sentido vertical, o chefe de grau inferior decide todos os casos que estiverem dentro das normas correntes, e encaminha ao chefe de segundo grau as que apresentarem dúvidas ou dificuldades. Convém recordar que os fatos mais comuns são os mais simples e se enquadram melhor dentro das normas vigentes, pelo menos assim é em matéria de benefícios. Competindo ao chefe de segundo grau as decisões globais sobre sua área, ele verificará também, globalmente, se tudo corre normalmente, graças a dados e elementos diversos.

O chefe de grau superior deve estar afastado de administração casuística excessiva, deve delegar ao máximo, guardando seu tempo antes para verificar as falhas de seu setor do que para decidir os casos correntes. Não convém que tome conhecimento dos fatos normais, que cabem aos chefes dos graus inferiores. Além de precisar de tempo para pensar, importa muito que possa verificar as falhas e o andamento dos serviços, através de reclamações de usuários, relatórios orais e escritos dos chefes, relatórios de inspetores etc. É necessário que possa analisar dados estatísticos, fazer verificações diretas sobre possíveis pontos de estrangulamento, estudar temas controvertidos e motivos de tensões, encaminhar aos poderes superiores sugestões, pedidos de informações e dúvidas. Não lhe devem chegar às mãos processos senão quando os órgãos executivos não conseguirem meios de resolver as questões dentro das normas em vigor. Não lhe cabe a administração casuística, mas a direção dos

trabalhos, a solução dos problemas de instalações, pessoal e material e, principalmente, o controle geral administrativo. Na área da Previdência Social, como tivemos ocasião de verificar, principalmente nos setores ligados às atividades-fins do INPS, é semelhante tipo de controle hierárquico altamente facilitado, por muitos gêneros de redes de informações que, por exemplo, um coordenador pode estabelecer. Podemos apontar, entre outros, os seguintes:

a) reclamações dos usuários: se um serviço que interessa ao público (benefícios, assistência médica, acidentes do trabalho e certos setores da própria arrecadação) apresenta falhas, verificam-se reclamações, que podem ser efeito de situações individuais, nem sempre representando falhas do serviço ou erros do funcionário, mas, se numerosas, se comprova existir uma anormalidade generalizada, então cumpre verificar o motivo e atalhar o mal, como for possível;

b) relatórios de inspetores; ou de chefes que devem levar à presença do superior as falhas de seus serviços, não propriamente em termos de queixas, mas de análise objetiva dos fatos;

c) estatísticas diversas que, se bem elaboradas, podem ser úteis - e além dos dados colhidos normalmente, o coordenador (é o tipo de administrador que estamos estudando como exemplo) pode provocar uma análise programada da real situação, para apurar falhas e estrangulamentos diversos.

## **V. O controle financeiro**

O controle financeiro constitui, por assim dizer, a forma clássica de controle: nas empresas particulares é o controle básico - se há lucro, eis uma prova de que o negócio vai

bem, se há prejuízo, mal. Isso pode parecer muito simplista e, ao parecer de alguns, vulgar e material. Formulada assim, supersimplificada deliberadamente, a questão se apresenta como que reduzida a seus elementos últimos. Mas, o lucro significa, não apenas a presença de um desejo vil de ganhar dinheiro, mas é, realmente, uma expressão de boa administração, uma prova de que estamos agindo sensatamente. O controle financeiro não se limita a uma apuração final de resultados, mas serve para analisar os custos de cada etapa ou fase da produção, assim como esclarece se o programa foi bem executado. Toda atividade bem elaborada pressupõe um programa, um plano. Este, em termos numéricos, representa uma distribuição de recursos pelos diferentes ramos da atividade, de conformidade com as intenções da direção. O controle financeiro, pelo orçamento-programa (que pode existir sem qualquer pedantismo técnico e em base simples e modesta em qualquer organização) se os gastos obedeceram ao que se pretendia. Pode ter havido lucro sem que fique satisfeito o dirigente - apesar desse dado positivo, a empresa não alcançou os fins previstos.

Esse controle financeiro, nos serviços públicos, nem sempre é visível, pois que, no conjunto do governo, se realiza por entidades especializadas (o Ministério da Fazenda e seus órgãos) e não aparece no campo determinado de um ministério senão sob a forma aparente das "verbas" rigidamente determinadas. "Não há verba", eis a carranca com que se apresenta o controle financeiro para o administrador comum. Numa empresa ou numa autarquia ele se torna mais próximo e podemos apreciar melhor sua ação.

O controle financeiro, na administração pública, tem apresentado na história política alguns casos ilustres em que se revela sua influência. Assim, o sistema político inglês é, essencialmente, uma decorrência da importância

do controle financeiro. Assim, como os impostos, na Idade Média, deviam ser votados pelos representantes das classes que contribuía e que constituía o “terceiro braço do reino”, reunindo-se separadamente das classes privilegiadas, os lordes temporais e espirituais, só votando os impostos anualmente, apesar de pedirem os reis que o fizessem, como na maioria dos países, por toda a duração do reinado. Com isso, o rei da Inglaterra passou a ter que reunir anualmente o parlamento, que se tornou perpétuo e daí surgiram os orçamentos anuais. Com o desenrolar do tempo, o parlamento passou a controlar também a aplicação dos gastos e o rei foi forçado a ter um primeiro-ministro escolhido no parlamento e de acordo com a maioria dele. Este ministro, que chefia de fato o governo, é oficialmente o Primeiro Lorde da Tesouraria. Hoje, todos pagam impostos, mas a Câmara dos Comuns, que é a casa eleita do parlamento, decide quem governa, e como governa. É o eleitor comum, o anônimo contribuinte, quem dá a última palavra. No Império do Brasil, dentro da mesma intenção de controle financeiro, em geral o presidente do Conselho de Ministros reservava para si a pasta da Fazenda era o ministério presidencial, por excelência.

Modernamente, o sistema coletivista soviético, que afinal se organizou em “capitalismo de Estado”, marchou para essa solução, talvez decepcionante aos socialistas dos tempos heroicos, simplesmente por necessidade de controle financeiro. Segundo Bettelheim, autorizado conhecedor do mecanismo do planejamento soviético, os russos se encaminharam para um sistema de empresas organizadas como as capitalistas, com economia de mercado e todo o mecanismo de uma economia livre, com preços, salários e lucros, muito embora o Estado seja o proprietário dos capitais, simplesmente para evitar as críticas dos economistas da escola neoliberal (Mises, Hayck etc.) que demonstraram correr riscos sérios o sistema

coletivista simplesmente pelo fato de não se saber se as empresas estatais estavam ou não dando lucro. Era, diziam eles, impossível o cálculo econômico numa empresa sem uma contabilidade monetária definida. E os soviéticos mudaram sua política, tomando rumos não ortodoxos, mas sensatos.<sup>199</sup>

O controle financeiro pode ser resumido como visando a três objetivos:

Definir de antemão como devem ser aplicados os recursos: é o papel dos orçamentos-programa e dos planos.

Verificar, no final, se os resultados foram alcançados, não apenas se houve lucro (o que não tem muito sentido num serviço público) mas se os objetivos foram alcançados, dentro dos custos previstos nos serviços públicos, a velha tragédia do *deficit* reflete a consciência de nossos administradores em face da questão mais aguda do controle financeiro - a da aplicação dos recursos dentro dos planos.

Apurar analiticamente os custos de setores determinados, tipo de controle raramente usado na administração pública e que, no Brasil, se aplicado com inteligência e métodos tecnicamente elaborados poderia ser da maior utilidade - isto vai desde a questão, dentro do tema do presente estudo, dos controles mais onerosos do que as falhas que pretendem corrigir ou evitar (e o serviço público está cheio disso) até o fato de não sabermos quanto custa realmente determinado serviço e apurarmos se, efetivamente, devemos continuar, ou não, jogando dinheiro fora. Ultimamente estão surgindo tentativas ainda não suficientemente corajosas de verificação de custos setoriais e é com prazer que registramos que já há consciência do problema, o que representa meio caminho andado para a solução.

Os diversos tipos de controle financeiro sempre existiram na Previdência Social, por força do caráter autárquico das repartições, sua finalidade objetivamente determinada e definida em termos financeiros e o fato de já existir previamente uma técnica destinada a apurar o custo dos seguros, a atuária, o que deu, desde o começo, um caráter muito racional à Previdência Social. Lamentavelmente, a inflação que destruiu todo cálculo a longo prazo, desmandos administrativos que impediram certos investimentos a longo termo (houve tempo em que os principais institutos poderiam ter construído ou adquirido uma rede de sedes administrativas, ambulatórios e hospitais, em preços excelentes e hoje representando um patrimônio incalculável) e excessos demagógicos fazendo com que os encargos fossem aumentados, sem a competente fonte de receita é um sinal de imaturidade da classe operária pensar que os benefícios da Previdência Social podem ser alcançados sem que o usuário os haja financiado - tudo isso somado exilou a Atuária para uma ilha deserta...

## **VI. O controle pela revisão (outra experiência previdenciária)**

Uma das mais importantes, senão a mais importante, entre as formas de controle é a que nos oferece a revisão da obra realizada. Na indústria ela se faz mediante testes diversos, que conferem a qualidade do trabalho. Antes de ser a mercadoria posta no mercado, os órgãos especializados verificam sua qualidade, embora, obviamente, possam ocorrer, como de fato ocorrem, casos de mercadorias defeituosas, que o consumidor devolve. Mas, como pode aquilatar qualquer pessoa, se for muito elevado o índice de mercadorias devolvidas, a indústria irá, necessariamente, à falência. As modalidades de testes de verificação da qualidade produzida variam de tipo de indústria para tipo

de indústria e, por vezes, basta testar uma unidade de cada série, que todas estarão garantidas, pois se parte do pressuposto de que a máquina não erra. Por vezes se adota o sistema de amostragem. No serviço público nem sempre é possível a revisão do trabalho realizado nos órgãos descentralizados. Há muitos problemas práticos. Mas poderíamos estabelecer a questão nos seguintes termos: se o trabalho realizado pelo órgão descentralizado pode ser conferido por um órgão superior especializado, sem que isso represente paralisação dos serviços, sem que isso impeça os resultados, então o controle é possível. Se, por acaso, uma revisão por órgão superior assumir o caráter de recurso com efeito suspensivo, paralisando a execução, aí não temos controle, mas a permanência da centralização.

Esta a colocação geral do tema: o controle por revisão é possível se temos meio de conferir a obra realizada sem interromper a execução ou (como acontece, por exemplo, na revisão de provas tipográficas num jornal) se temos recursos de conferir o trabalho numa determinada etapa que permite a correção, sem prejudicar o desenvolvimento do programa.

Nada ilustra melhor a tese do que a revisão de benefícios. Vamos estudar essa modalidade de controle da obra realizada, e tomá-la como base para as nossas considerações. Podemos dizer, como colocação do tema que, da experiência da revisão de benefícios, poderemos não apenas estabelecer uma teoria geral de controle por meio de revisão na área do serviço público, como, também, fixar os casos e os meios em que ela é possível.

Assim funciona a revisão numa Coordenação de Seguros Sociais: os processos, uma vez despachados pelas agências ou postos, órgãos totalmente descentralizados, são remetidos ao órgão revisor, situado na cúpula da organização. A essa altura, o benefício já está concedido e

o segurado recebendo tranquilamente sua prestação. A decisão, portanto, foi tomada. O Serviço de Revisão do INPS em Minas Gerais, dividido em seções de acordo com as especialidades, reexamina caso por caso, verifica as falhas, procede à correção. Esta, se se trata de casos isolados, se faz considerando as circunstâncias do fato; quando ocorre a incidência de muitos enganos da mesma espécie, aí, então, expedem-se circulares e recomendações gerais, abrangendo toda a área atingida, de modo a obter-se a correção do erro genérico, não de enganos singulares. Para que se possa ter uma figura exata da situação, reproduziremos números que ilustram a atividade do Serviço de Revisão da Coordenação de Seguros Sociais de Minas Gerais, durante o mês de fevereiro de 1969: Saldo anterior, 1.169; processos novos, 11.829; aprovados em 1ª revisão, 8.509 e em 2ª, 844; baixados em diligência para retificações: 841 em 1ª revisão e 125 em 2ª. Saldo para o mês seguinte: 1.110. Como se vê é pequeno o saldo não revisto e satisfatório o índice de diligências: demonstra que há rigor e, ao mesmo tempo, que os serviços estão sendo realizados corretamente.

O sistema adotado é eficaz e prático por dois motivos:

- a) garante a descentralização, permitindo que a decisão seja tomada livremente sem prejuízo do usuário;
- b) permite a correção sem maiores prejuízos, por ser possível, em muitos dos casos, alterar o resultado final, evitando-se a repetição dos enganos.

O mais importante, todavia, não é o fato de haver a retificação do erro e a prevenção de outros, por ser o órgão executor alertado a respeito. O essencial é que, conhecendo o agente executivo que seu trabalho é revisto e que sua posição é controlada, não havendo pois *autonomia*,

mas *delegação*, ele se cercará de todas as precauções para evitar enganos.

Uma observação complementar acerca de benefícios de incapacidade, que dependem de exames médico-periciais. Certamente o laudo pericial concretiza uma situação de fato: a incapacidade do segurado. Mesmo nesse caso (além de outras formas de controle estudadas em outro tópico deste trabalho) pode haver o controle por meio de revisão: os laudos são, em determinados casos, revistos na direção do setor pericial, que verifica, assim, se certo quadro patológico apresentado justifica, ou não, a conclusão.

A revisão não é um critério universal mas, como demonstram vários casos – benefícios, contas nosocomiais e outros, permite acompanhar a execução, de modo a policiá-la, sem lhe tolher a liberdade. Sob certos aspectos é a solução ideal e devia ser tentada sempre que possível, mas isso depende dos casos.

## **VI. Da inspeção e da auditoria**

Um dos clássicos meios de controle é o que se faz por meio de inspeção. Talvez seja dos mais antigos na administração – desde a Idade Média que os governos enviavam agentes aos órgãos locais para verificação das falhas existentes e corrigiram abusos, principalmente em áreas financeiras ou judiciárias.

O termo “inspeção” empregava-se no Império para significar o controle da autoridade delegada. Assim, o Poder Executivo, atribuído pela Constituição ao imperador, mas dele transferido em seu exercício diário, ao Conselho de Ministros, estava sujeito a um controle continuado, que era denominado de “suprema inspeção”, e que se traduzia, geralmente, pela verificação da utilidade ou conveniência dos atos. Por certo que o ministro era responsável pelas nomeações e devia escolher as pessoas – mas a “suprema

inspeção” dava ao imperador o direito de formular perguntas diversas a respeito da idoneidade e capacidade do candidato, lembrar críticas ou fazer observações diversas.

A inspeção na administração pública se faz por meio de funcionários especializados que visitam órgãos subordinados e verificam se os serviços estão sendo executados de maneira correta. A inspeção é um controle da execução *in actu exercitu* como diriam os filósofos. Isto é, se ela transcorre dentro das normas. A revisão verifica se a execução se fez corretamente, é um controle da coisa acabada. A inspeção verifica se a tarefa, sendo cumprida corretamente, é a inspeção da realização *in fieri*.

Para que uma inspeção tenha êxito, e assim se faz hoje no INPS, importam três condições:

a) O inspetor deve ser um especialista, atuando segundo as linhas de atividade, não genericamente - é inteiramente nula a inspeção de caráter eclético; para que a inspeção tenha realmente bom êxito importa que trabalhe em consonância com o órgão de administração superior da linha em causa e não seja apenas um agente do setor puramente de inspeção; ele deve levar ao órgão inspecionado não propriamente a palavra de inspeção mas do comando superior da linha inspecionada - assim, um inspetor de benefícios deve representar a orientação da Secretaria de Seguros Sociais, se atua da área central para a regional, da coordenação, se atua nas agências.

b) As falhas verificadas devem ser apontadas imediatamente, em recomendações destinadas a corrigir os erros: o inspetor não é um policial que vai investigar crimes, mas um orientador técnico que vai melhorar os serviços.

c) Os resultados das inspeções devem ser comunicados aos órgãos superiores da linha interessada (ou, se for o caso, ao responsável pela direção suprema) a fim de que se saiba como está a execução e, também, quais as falhas e deficiências e, assim, serem corrigidas.

Assim estabelecido, o sistema de inspeção torna-se responsável por duplo efeito: a melhoria dos serviços, pela correção das falhas no momento da execução, e o encaminhamento ao órgão superior de informações úteis e sempre atualizadas. Ao fim de algum tempo, essa dupla corrente, de orientação e informação, poderá estabelecer do topo ao nível inferior da organização um relacionamento plástico e dinâmico, com a presença em toda parte do mesmo espírito e da mesma qualidade de trabalho. Assim, no exemplo já citado, o inspetor de benefício poderá fazer com que as coordenações adotem em tudo a orientação da secretaria e os que forem às agências, estabelecerão a identidade entre elas e as coordenações: em última análise, entre as agências e a administração central. Para isso importa que o inspetor conheça realmente os serviços e esteja em condições de dirimir as dúvidas que o setor inspecionado costuma levantar.

Numa comparação - a inspeção é como o sistema nervoso - leva da periferia informações aos órgãos centrais e transmite as diretrizes dos órgãos centrais aos executores...

A respeito da auditoria, ainda uma novidade na administração brasileira, assim escreve autorizadamente José Nazaré Teixeira Dias:

Às auditorias das inspetorias-gerais de finanças de cada ministério cabe o encargo principal de verificar se as contabilidades departamentais estão funcionando de acordo com as instruções e normas emanadas do órgão de cúpula do sistema, e, bem assim, executar os serviços de auditoria no âmbito de cada ministério. Nas grandes unidades administrativas, sobretudo naquelas que atuem em todo o território nacional, haverá,

certamente, necessidade de contar-se com auditores, aos quais incumbirá, no âmbito departamental, executar os serviços que, no âmbito ministerial, incumbem às inspetorias-gerais de finanças.

A auditoria é uma inovação introduzida pela reforma administrativa na administração direta. Como todo serviço novo, terá de ser bem planejado, esquematizado em sua realização e atribuído a pessoal devidamente treinado, sob a orientação centralizada dos órgãos de cúpula do sistema, pois, do contrário, não terá condições de exequibilidade. Trata-se de providência que, de há muito, deveria ter sido introduzida, sendo, assim, necessário conjugar a urgência de sua implantação - que agora decorre de mandamento constitucional e legal com o imperativo de agir planejada e coordenadamente.<sup>200</sup>

O estudo dos relatórios de inspeção por órgãos superiores poderá permitir uma revisão permanente de métodos e procedimentos, assim como fornecer elementos para a abolição de redundâncias, áreas de atrito e estrangulamento, tarefas ociosas.

Não há, hoje, no Brasil, um órgão nacional de coordenação e controle, como foi o Conselho de Estado, embora em forma ainda indecisa. Ora, se considerarmos que o visconde do Uruguai e outros defendiam a criação de auditores, que mais tradicionalmente denominavam "ouvidores", poderíamos imaginar uma evolução em que o "cérebro da Monarquia" se transformasse, realmente, numa instância geral de ação coordenadora e fiscalizadora. De qualquer modo, ao imperador os tratadistas reconheciam uma "suprema inspeção" sobre a administração geral e provincial.

Mas podemos imaginar que, com qualquer organização que se adotar, a generalização dos princípios da reforma administrativa possa fazer da inspeção e da auditagem um fator não somente de inspeção formal, mas também de organização e métodos, de modo a abolir as redundâncias, os paralelismos, os confeitos e as superposições, de normas, de procedimentos e de órgãos, até criarmos uma administração deveras racional.

## **VII. Do controle pelos usuários**

A democracia pressupõe um controle da administração pela comunidade. As formas são as mais variadas e extensas. Algumas são institucionalizadas, como, por exemplo, a fiscalização dos atos do governo pelo parlamento, que se apresenta de modo mais nítido sob as espécies de responsabilidade ministerial (parlamentarismo) com os votos de confiança e desconfiança, as interpelações, e, mesmo, como acontece na Suécia, na figura tão interessante do “delegado parlamentar”, encarregado de inspecionar permanentemente a administração pelo parlamento. Ademais, há a fiscalização da administração pela opinião pública, que toma as mais variadas formas (críticas pela imprensa, reclamações de interessados por todos os meios e outras assaz conhecidas). O êxito de uma democracia depende, grandemente, da eficiência e qualidade destes controles externos, e podemos dizer que é uma democracia doente e condenada ao insucesso aquela em que os “destinatários do poder”, como diria Loewenstein, não exercem fiscalização eficaz sobre os “detentores”, para usar ainda da terminologia do mesmo autor. Aliás, dizia o filósofo Alzin que o essencial da democracia não reside no fato de ser o poder originado do povo, pois um tirano pode ser eleito pelo sufrágio universal, mas no controle eficaz e constante do povo sobre a administração.

Com a institucionalização dos parlamentos e órgãos permanentes, e com o sistema de partidos e a complexidade do Estado Moderno, o controle parlamentar perdeu muito de sua eficiência antiga. Não seria o caso de criarmos órgão de fiscalização e controle de usuários para serviços determinados?

Importante forma de controle externo na área da Previdência exercem os sindicatos. Esse controle (que às

vezes se perde em reclamações individuais, nem sempre de utilidade prática) pode ser muito eficaz se bem encaminhado. O sindicato (ou qualquer outra organização profissional) pode colaborar eficientemente com a administração previdenciária de dois modos:

a) comprovando uma deficiência real, genérica (não apenas uma divergência de pontos de vista sobre uma decisão singular) e encaminhando à administração o assunto, pedindo solução - muitas falhas na administração podem ter correção por esse processo, muitos obstáculos e muitos defeitos podem ser sanados por esse meio;

b) sugestões - para a melhoria dos serviços, para um aperfeiçoamento ulterior da legislação, dos métodos administrativos, dos formulários, podem advir de associações de classe bem assessoradas que, ao invés de pedir coisas absurdas, podem colaborar permanentemente no aperfeiçoamento dos serviços.

Durante certa época houve tentativas de institucionalizar esses controles externos, transformando-os em órgãos administrativos, como nos conselhos administrativos da primeira versão da Lei Orgânica da Previdência Social. Uma forma, podemos dizer, secundária, ocorreu quando líderes sindicais foram escolhidos, individualmente, para dirigir áreas da Previdência. Como a intenção, num caso ou noutro, era a mesma, apenas que os conselhos administrativos representavam uma forma institucionalizada, enquanto a outra era uma solução aleatória, estudaremos num tópico só o sistema, não em todos os seus aspectos, mas como mecanismo de controle. A intenção que se refletia nas soluções mencionadas era a mesma: o sindicalista, sendo um homem da profissão e integrado em seus anseios, representando contribuintes e usuários, exerceria, com muita eficácia, funções de controle

sobre a ação administrativa. A experiência, porém, mostrou-nos algo totalmente diverso, mas não surpreendente, pois o mesmo fenômeno ocorreu em empresas que se transformaram em monopólio estatal em certos países da Europa. O sindicalista (em caráter pessoal ou dentro de um colegiado) alçado à direção de um órgão de previdência deixa de pensar em termos de líder sindical, para viver os problemas de administração que, muitas vezes, conhecia mal e devia decidir a conselho de funcionários. Naturalmente, os resultados variavam com as qualidades pessoais, conhecimentos, competência, honestidade, capacidade administrativa etc. Mas em nenhum caso vimos a presença do *habitus* específico do sindicalista e, sim, o do administrador bom ou mau, interessado mais ou menos no sucesso da organização. Seu papel de agente externo de contribuinte para fins de controle foi, simplesmente, nulo, independentemente das qualidades pessoais como administrador. Verificou-se no Brasil o que se deu na Europa: o líder sindical, transformado em presidente de empresa estatal, ao ouvir de seus antigos companheiros pedidos de aumento de salários, usava dos mesmos argumentos que o patrão...

Naturalmente há órgãos, como o Conselho Diretor do DNPS, que, não participando diretamente da administração e adotando naturalmente uma posição crítica em face do INPS, mantêm o estilo controlador desejado.

## **VII. Da importância do controle**

A respeito das dificuldades e importância do controle, assim se expressa autorizadamente o Sr. J. Nazaré T. Dias:

Este terá sido, talvez, o traço mais difícil de fixar na moldura da reforma administrativa. E, no entanto, como prescindir da modernização do controle quando se tinha presente a ineficácia dos aparentes controles existentes e deles não se podia prescindir ou sequer adiar uma definição - dada sua condição de contrapartida indispensável à política de descentralização preconizada pela reforma? Instituíram-se tantos

controles, sob a invocação de que era preciso controlar o funcionamento da administração federal, que terminamos por não contar, efetivamente, com instrumental de controle realmente válido, acabando por criar nítida indisposição para com toda e qualquer preocupação de controle. Enraizou-se, no serviço público federal, uma conotação negativa do controle, traduzindo, de modo geral, concepções cerebrinas, predominantemente jurídicas, afinadas com uma tradição que vinha das ordenações do reino, e cujo duplo sentido se resume em presumir que a maior parte dos administradores vai agir irregularmente e que é preciso vigiar os mais simples atos administrativos, sem distinguir entre os planos em que se exercem, sob pena de se fomentar a prática de irregularidades no serviço público. Cumpria escoimar o controle desse sentido deformante, que as regras de bem administrar sem dúvida repelem e com o qual não se concilia. De fato, nenhum instrumento de controle moderno visa a frear o administrador na prática de gestão administrativa que lhe incumbe naquela condição. O que o controle deseja é que o administrador - agindo em termos de flexibilidade e autonomia - se comporte em consonância com os lineamentos e as regras previamente traçadas para enquadrar sua conduta. Parte-se do pressuposto de que o administrador vai respeitar essas normas e, por isso mesmo, dá-se-lhe autonomia bastante para praticar os atos de gestão com rapidez indispensável para garantir-lhe a eficiência de ação e, por conseguinte, estimular o dinamismo dos serviços que dirige; mas verificar-se-á, rigorosamente, se as regras do jogo previamente traçadas foram respeitadas, definindo-se, por esse modo, as responsabilidades de cada um. Em outras palavras, não se empece a atuação do administrador, mas se verifica se sua ação administrativa se exercitou em condições compatíveis com as regras de conduta previamente aprovadas.

## **5. A experiência imperial**

As excelentes bases jurídicas do regime imperial permitiram, por sábia adaptação da Constituição à realidade nacional nas primeiras gerações do Império, que se criasse, entre nós, uma escala de descentralizações, delegações, coordenações e controles quase completa e perfeita. Os tratadistas imperiais tinham consciência disso, como se vê numa página do *Direito administrativo*, do conselheiro Antônio Joaquim Ribas, em que analisa com muita clarividência a situação, e usando de argumentação que, realmente, é extraordinariamente moderna para a época.

No topo da escala hierárquica havia o imperador, que exercia o Poder Moderador (e “moderar”, em seu sentido clássico, como tivemos ocasião de ver recentemente no Concílio Vaticano, significa quase exatamente como o modernismo “controlador”) e que, supremo representante da nação, era o centro de todas as hierarquias. O imperador era assistido pelo Conselho de Estado, órgão de coordenação geral, como se vê do disposto no § 4º do artigo 7º da Lei de 23 de novembro de 1841 - “sobre conflitos de jurisdição entre autoridades administrativas, e entre estas e as judiciárias”.

Como Chefe do Poder Executivo, exercido embora pelo Conselho de Ministros e, depois de 1847, pelo presidente do referido conselho, o imperador, consoante a fórmula oficial, exercia a “suprema inspeção”, isto é, embora não tendo iniciativa em qualquer medida, embora os ministros é que fossem responsáveis por qualquer decisão, ele podia, não somente dissentir a respeito da sua conveniência ou oportunidade (fosse uma grande lei ou uma nomeação) e ainda mais pedir informações acerca da execução correta das medidas. Temos, portanto, o imperador como suprema instância de controle e coordenação. (Havia no Brasil uma espécie de controle prévio da constitucionalidade das leis, mais eficaz, mais rápido, mais amplo, mais eficiente e mais discreto, não causando tumultos ou perturbações, e funcionando sempre, mesmo, sem carecer de que alguém suscitasse a dúvida, que era a discussão, em Conselho de Estado, dos projetos a serem enviados ao parlamento, assim como havia um veto prévio mais prático e menos oneroso, nas mesmas condições: se, graças aos debates, o imperador, a quem cabia o direito de veto, se recusasse a aprovar a apresentação do projeto, ele morreria - por assim dizer, no seio materno).

No âmbito de cada ministério, uma relativa instância de coordenação e de controle, graças às seções do Conselho

de Estado, trabalhando sob a presidência do ministro, que discutia os projetos, analisava certos processos, emitia pareceres: com isso, a política de cada secretaria de Estado era sempre analisada por um comitê de estadistas vitalícios com isso se evitava a descontinuidade, se mantinha a unidade temporal e funcional da ação dos ministros.

No segundo escalão da vida nacional - as províncias - tínhamos o presidente de província que, além de chefe de administração provincial, era um delegado do governo central, para coordenar e controlar a administração e a legislação em sua jurisdição. Sendo o chefe de todos os serviços públicos da província, quer gerais quer provinciais, era, obviamente, uma instância de coordenação, por sua simples existência, e só isso, por si, tornaria impossível a repetição de estruturas paralelas. Mas como presidente podia vetar os projetos da assembleia, contrariando leis gerais, e submetê-los ao governo central, assim como enviava ao Legislativo nacional todas as leis provinciais, para que as examinasse.

Além desse controle hierárquico - e Ribas se lamenta de não haver um agente nos municípios para o controle no plano local um prefeito nomeado pelo presidente de província, para supervisionar as obras locais - havia o controle pelos usuários, pelos destinatários. Assim, a Assembleia Geral, no exercício de suas tarefas normais, e principalmente pela adoção, no segundo reinado, do parlamentarismo, controlava o Executivo (submetido, assim, ao controle hierárquico do imperador, e externo da assembleia), não se falando na opinião pública. O mesmo, em menor grau, no âmbito provincial, pois, não se criando uma espécie de parlamentarismo provincial, como aliás previra o projeto inicial do ato adicional, o controle da assembleia sobre o governo era menos eficiente. Mas sempre haveria. Por outro lado, a Assembleia Geral exercia tarefas de controle (e indiretamente de coordenação) sobre

as assembleias provinciais, rejeitando leis que invadissem a área privativa do governo central, e, por sua vez, as assembleias provinciais exerciam o controle, também, e indiretamente a coordenação, relativamente às câmaras municipais, cujas “posturas”, orçamentos etc. deviam ser aprovados pelas assembleias. Havia, por assim dizer, duas hierarquias de controle e coordenação, uma na linha do Executivo, outra na do Legislativo, e, de certo modo, também, no Judiciário, pois os presidentes de província remetiam cópias das leis ao Supremo Tribunal de Justiça e ao procurador-geral da Coroa e Fazenda Nacional.

Como, em geral, esses controles eram prévios, não embaraçavam muito a administração.

Quanto à delegação: todos os poderes eram delegação da nação: o presidente de província um delegado do governo imperial nas províncias e os delegados de polícia, do chefe de polícia na área municipal... As assembleias e as câmaras municipais, apenas órgãos pelos quais os cidadãos intervinham na discussão dos interesses locais - controle dos usuários, dos “destinatários” do poder.

Assim Ribas descreve a hierarquia administrativa do Império do Brasil, em seu sistema de coordenação, descentralização e controle:

No primeiro grau da hierarquia acha-se o imperador, chefe supremo da nação, como depositário do Poder Moderador (Const., art. 98) e chefe executivo (art. 102); dele decorre toda a ação governamental e administrativa, bem como toda a jurisdição graciosa ou contenciosa. Supremo juiz administrativo, dos seus atos não pode haver reclamação ou recurso algum, senão para ele mesmo.

Colocado no centro da hierarquia, para ele convergem as luzes da ciência e experiência, difundidas por toda a vasta rede de funcionários que se estende sobre o país; mas ao Conselho de Ministros e ao Estado incumbe especialmente a função de esclarecê-lo com seus pareceres.

No segundo grau estão os ministros:

Por eles estão repartidas as diversas funções do Poder Executivo; cada um deles é o centro de variados serviços administrativos e a esfera de sua ação compreende toda a vastidão do território nacional.

Para bem preencherem sua missão, acham-se cercados de diversos agentes auxiliares, singulares ou coletivos, a quem está incumbido o desempenho desses serviços, bem como o estudo de cada uma de suas especialidades, a fim de consultarem a respeito delas quando lhes for exigido. Acima de todos os auxiliares consultivos está o Conselho de Estado, cujas sessões são presididas pelos ministros de cujos negócios se acham incumbidas.

Além de serem os primeiros agentes da política, os ministros são, ao mesmo tempo, administradores ativos e magistrados administrativos (Pimenta Bueno, nº 352). Dos seus atos exercidos, tanto em uma como em outra qualidade, pode-se sempre reclamar ou recorrer para o chefe do poder executivo, que decide por decreto com audiência do Conselho de Estado, ou de suas sessões, ou sem ela (Decreto de 5 de fevereiro de 1842, art. 46).

**No terceiro grau estão os presidentes de província, a respeito dos quais escreve Ribas:**

No terceiro grau da hierarquia administrativa encontram-se os presidentes de província. Funcionários diretos ou essenciais da administração, eles são os agentes de todos os ministros de Estado na divisão territorial a que se estende a sua ação. Como primeiras autoridades das províncias, são-lhes subordinados os que nelas se acham, seja qual for sua classe ou graduação (Lei de 3 de outubro de 1834, art. 1.º de outubro de 1827, art. 18).

A missão dos presidentes de província é de dupla natureza: são delegados da administração geral nas províncias, e ao mesmo tempo chefes da administração provincial. Em relação à primeira, são os executores dos serviços criados e regulados por leis decretadas pela Assembleia Geral e por atos do governo imperial, bem como da política deste, em relação à segunda, são os executores das leis das assembleias provinciais e chefes das respectivas hierarquias administrativas.

Conquanto não compita ao governo imperial estatuir sobre os serviços desta segunda ordem, não é tão absoluta a independência e autonomia dos presidentes de província que possam deixar de inspirar-se em seu pensamento, ou contrariá-lo, na gerência dos interesses propriamente provinciais.

Com efeito, emanando do governo imperial todo pensamento e ação governamental, devem ser idênticos em todo Império, e as próprias leis provinciais devem ser sancionadas e executadas em harmonia com este pensamento. Aliás, em vez de Monarquia e de nação unitária, dividida administrativamente em províncias, teríamos Estados ou soberanias provinciais, ligadas politicamente por uma federação monárquica.

No quarto grau não havia quem, à altura dos municípios, executasse as medidas governamentais, com exceção, aliás, dos delegados de polícia. Eis o que diz o sábio jurista:

É geralmente reconhecida a necessidade da criação de agentes diretos ou essenciais da administração, hierarquicamente inferiores aos presidentes de província, a quem seja confiada a direção ou inspeção dos serviços gerais e provinciais que funcionam em cada município, e que sirvam também de executores às posturas e deliberações das respectivas Câmaras, podendo sua ação e jurisdição compreender um ou mais municípios, segundo a extensão destes e a influência dos negócios.

Devendo estes funcionários representar nas localidades o pensamento e a força impulsiva da administração geral, é de mister que sejam nomeados e demitidos pelo chefe de Estado, por propostas dos presidentes de província (Sr. visconde de Uruguai).

É incontestável que as assembleias provinciais podem, dentro da esfera traçada pelo ato adicional às suas atribuições, criar funcionários públicos que nas localidades sirvam de centro aos serviços decretados pelas mesmas assembleias, e de delegados dos presidentes de província quanto à inspeção e direção destes serviços (Ato Adicional, art. 10, § 11; Lei de 12 de maio de 1840, art. 3º).

Assim, poderiam entrar na alçada destes delegados locais: a instrução pública; as estradas e obras públicas provinciais; a inspeção das casas de prisão, de socorros públicos, dos conventos e quaisquer associações políticas e religiosas; a superintendência sobre a arrecadação das rendas provinciais e municipais, sobre a polícia e economia municipal, a força policial, a estatística, catequese etc. [201](#)

## **6. Reorganização estrutural**

É necessário fixarmos as bases de uma filosofia da organização administrativa a fim de passarmos do empirismo e da improvisação dominantes a um esquema racional e tecnicamente aceitável. Pretendo aqui expor, apenas, certas noções básicas, principalmente as definições e os conceitos, assim como uma tentativa de fixação do conceito de “chefia” em nossa administração, que ainda não se libertou de vários vícios antigos – chafia como

prêmio pessoal, chefia apenas como “cargo importante” etc.

Em princípio, a organização de um ministério ou grande autarquia deveria obedecer aos critérios que vamos expor, prevendo a solução em “conselho”, que poderia, na prática, adotar formas e nomes diferentes, de conformidade com os objetivos da repartição. Seria o órgão supremo da coordenação de controle jurisdicional e, por vezes, de assessoramento etc.

São os seguintes os conceitos fundamentais da organização administrativa:

I - atividades - podem ser: *gerais* - relacionadas com toda a organização; *transcendentes* - relativas aos usuários; *imanentes* - interessadas em servir ao próprio funcionamento dos demais órgãos.

A - São atividades gerais:

- a) de direção geral - o ministro, o diretor-geral, os diretores de departamento;
- b) de controle jurisdicional - o conselho;
- c) de controle formal - Diretoria de Contabilidade e Auditoria;
- d) de planejamento - Diretoria de Planejamento.

B - São atividades transcendentais:

- a) as que constituem a finalidade do ministério ou da autarquia;
- b) outras que, embora não especialmente consideradas finalidades, destinam-se aos usuários ou ao público em geral.

C - São atividades imanentes:

- a) administração do pessoal
- b) administração financeira
- c) administração de material e instalações
- d) consultoria jurídica.

II - unidades operacionais - são aquelas unidades de trabalho relacionadas aos objetivos da repartição:

- a) *setor* - as diversas finalidades relacionadas aos objetivos essenciais, nos termos do item I;
- b) *linha* - atividade específica de cada setor;
- c) *especialidade* - subdivisão da linha, de acordo com a especialização das atividades;
- d) *agrupamentos* - reunião de setor, unidades setoriais, de linha ou de especialidades.

III - unidades organizacionais - São as unidades em que se escalona a hierarquia administrativa.

- a) *departamentos* - unidades organizacionais de direção geral num setor ou agrupamento de linhas;
- b) *divisão* - unidade organizacional de direção especializada, numa linha ou agrupamento de linhas;
- c) *serviço* - unidade organizacional, a cujo cargo está uma especialidade ou uma linha em órgão de base;
- d) *seção* - unidade de execução casuística;
- e) *turma* - unidade de especialização num setor órgão de execução local.

IV - órgãos - conjunto de unidades visando a um único propósito:

- a) de Direção Superior;

- b) de Direção Setorial;
- c) de Supervisão Regional;
- d) de Direção Linear;
- e) de Orientação e Controle;
- f) de Execução Especializada;
- g) de Execução Casuística;
- h) de Execução Local.

V - unidades administrativas - são os conjuntos globais das atividades, segundo sua projeção e distribuição no território nacional.

Com relação às chefias, cumpre observar o seguinte:

O princípio seria o do estabelecimento de uma relação entre o cargo e a função, como acontece nas Forças Armadas, abolindo-se as distorções atuais, de funcionário ostentando títulos eminentes na hierarquia, mas exercendo funções de execução, e escrivães em cargos de direção, o que, além do ilogismo, cria situações desagradáveis - a volta ao posto na carreira significando grave prejuízo, tolhe-se a liberdade do funcionário.

Proporíamos o seguinte:

- a) criação de uma série funcional administrativa em três classes - escrivão, oficial de administração, oficial de direção.
- b) cada classe teria três níveis, além de promoções horizontais efetivas, que permitissem substanciais melhorias periódicas de remuneração, simplesmente com base em tempo de serviço, sem que se mudasse de classe;

c) tempo integral obrigatório para chefias e serviços considerados essenciais, o percentual sempre superior nos cargos de chefia;

d) as promoções verticais dentro da classe dependeriam de merecimento nos termos atuais (e, obviamente, um tempo de serviço mínimo) e exercício de funções de chefia de acordo com a categoria, como veremos abaixo;

e) as promoções verticais de uma classe para outra, além das condições acima, dependeriam de cursos, com apuração de aproveitamento e/ou concursos, parcialmente públicos;

f) a classe de escriturários forneceria os funcionários puramente executivos, assim como certas comissões mais elementares, como, por exemplo, as de informante-habilitador no INPS;

g) a classe de oficial de administração daria: secretárias, assessores, chefias de seção no nível inferior, chefias de serviços no nível maior;

h) a classe de oficial de direção daria: assessoramento, direção de divisão no nível inferior e diretoria de departamento no nível superior.

Assim, um oficial de direção estaria ou dirigindo ou assessorando em grau mais elevado, não representando isso diferença de remuneração, mas apenas merecimento para promoção futura (suponhamos que esteja nos graus inferior e médio). O fato de ser diretor não lhe aumentaria os salários, a não ser uma diferença pequena no percentual do tempo integral, além das oportunidades de melhor servir. Ele teria o estímulo da posição e uma pequena remuneração. Como sabemos, qualquer um aceitaria o ônus, como vemos com tantos agregados que ocupam quase sem vantagens pessoais chefias importantes. O risco

que haveria seria o servidor fora de comando, preferindo não colaborar. Mas, em tais casos, a transferência para um setor onde não houvesse tempo integral seria castigo suficiente para tal desinteresse.

A solução apresentada, além de estabelecer uma hierarquia administrativa racional e lógica, entregando aos funcionários atribuições de acordo com sua posição real, ao invés do caos atual teria inúmeras vantagens para a administração e para os servidores.

Para estes, além de criar uma efetiva carreira, ofereceria oportunidades de acordo com as responsabilidades e a remuneração. Mais ainda: ofereceria oportunidades variáveis, pois os chefes, sendo periodicamente promovidos à classe superior, deixarão umas chefias por outras, vagas se abrirão. Finalmente: ao se aposentarem não há redução de remuneração. E não falamos na independência que o sistema trará para os ocupantes dos postos de chefia e direção.

Para neutralizar influências do favoritismo, o acesso a uma carreira superior exigiria, além de certo número de anos em chefias, cursos e, na falta destes, concurso parcialmente público, isto é, reservando-se certa percentagem de vagas aos servidores ocupando a carreira inferior.

Para a administração - será possível selecionar os chefes de acordo com sua posição e a renovação de comandos far-se-á tranquilamente graças a constante elevação de nível.

O sistema proposto funciona bem nas Forças Armadas - por que não dará certo no pessoal civil?

## **7. A presença feminina**

Um dos aspectos mais importantes da vida administrativa brasileira moderna está na presença feminina, um dos “sinais do tempo”, registrado pelo papa. Ora, essa presença da mulher no serviço público brasileiro coincidiu com várias outras transformações - a ampliação da área estatal, principalmente com o aparecimento de serviços novos, mais técnicos, como a Previdência Social, a justiça do trabalho, o Imposto de Renda etc. E, naturalmente, os famosos e já históricos concursos do Dasp. O resultado é que a ampliação da área da ação administrativa, com a instalação de serviços novos e alguns de uma complexidade extrema, como a área da Previdência Social, a exigir não somente certa capacidade de aplicação e conhecimentos, mas grande poder de análise e síntese, de plasticidade intelectual e conhecimentos gerais, como de inteligência e poder de decisão, o trabalho feminino nas repartições veio trazer uma colaboração de importância irrecusável.

Dotadas em geral de boa base intelectual, graças à formação excelente que a maioria dos colégios femininos oferecia às moças de classe média no Brasil, com uma educação muitas vezes visando teoricamente à formação de professoras, mas na realidade oferecendo boa cultura geral e formação humanística, essas moças vieram mostrar que os clássicos “colégios de freiras”, de onde vieram em grande número, ao invés da formação burguesa que uma crítica apressada e injusta tem oferecido ultimamente, prepararam inteligências abertas e mentes alertas, capazes de adaptação a situações novas e dotadas de uma base geral indiferenciada, apta para adaptar-se a tarefas de vários tipos. Se considerarmos o caso da Previdência Social, talvez o mais importante pelo volume e importância das tarefas, e que conhecemos diretamente, podemos apresentar dois dados fundamentais.

Primeiramente, o fato em si. Subitamente, numa história quase sem passado, foram surgindo as instituições de

previdência, onde uma reduzida equipe de especialistas mais ou menos bem informados, muitos, na realidade, técnicos improvisados, foram montando máquinas destinadas a pôr em prática uma legislação cada dia mais complexa sobre uma realidade mal conhecida e à qual, nem sempre, se adaptavam os preceitos legais. Mas, como a questão não era estritamente aplicar uma lei a uma realidade neutra, mas, sim, resolver prementes problemas humanos de acordo com determinados dispositivos legais, as primeiras gerações da Previdência Social tiveram realmente de criar técnicas, normas e tradições. Surgiu todo um vocabulário, mil formas de execução, sistemas, princípios, normas, uma ética... E, aqui e ali, em número crescente, as moças que haviam aprendido, principalmente, português e matemática elementares nos colégios “tradicionais”, puseram esses conhecimentos em prática, assimilaram regras e compreenderam, desde logo, que a concessão de um benefício, na base da análise de uma situação concreta, definida, em que entram elementos jurídicos e econômicos, sociais e médicos, por vezes, exigirá um poder de síntese e certa rapidez de compreensão do grave e eterno problema de como traduzir um drama humano numa fórmula teórica. Ou, melhor, fazer com que um drama humano e uma fórmula teórica se identifiquem... E conseguiram resultados magníficos: somente quem conviveu por dentro da vida previdenciária desde seus tempos heroicos sabe como é verdade o que foi dito acima.

Outra experiência, mais recente, a da unificação da previdência social. Uma aventura considerada impossível e conseguida em tempo extraordinariamente curto, e com resultados excelentes, com reduzida massa de taras residuais, quase todas de pequena monta, embora numerosas pelo volume dos serviços. Verificou-se, na ocasião, que a maioria, senão a totalidade, se adaptou

rapidamente à nova situação, aprendeu as novas rotinas de trabalho, assimilou as novas sistemáticas. E isso revela, mais uma vez, a plasticidade intelectual e agilidade mental oriundas da formação humanística básica das moças brasileiras de formação tradicional.

E além desse poder intelectual de adaptação a novas situações das moças brasileiras, tivemos, também, um dado que não pode ser desprezado: a formação tradicional, normalmente de base religiosa acentuada, no lar, ou nas escolas, ofereceu, também, um sentido da vida sério e cristão, capaz de compreender a importância de tarefas que são acima de tudo aplicação das virtudes supremas da justiça e do amor ao próximo, acima de tudo a projeção de verdades do Evangelho. O fato é mais visível na Previdência Social - mas pode talvez encontrar campo de aplicação em qualquer serviço público. Efetivamente, se desejamos que o trabalho nas repartições do governo seja algo mais do que uma burocracia neutra e sem sentido, mas realmente um serviço em "prol do comum", uma tarefa destinada a realizar o bem comum, com calor e com amor, essa face mais profunda da alma feminina, revelada no trabalho que se executa nas repartições previdenciárias, deveria ser levada à altura de uma questão de princípio. Isto é, fazer com que a administração, embora tendo as clássicas notas descritas por Weber e os tratadistas modernos do *scientific managing*, embora seja uma atividade aplicada segundo métodos eficientes e conduzindo a resultados rápidos e corretos, deve ser, também, um trabalho em que as dimensões eternas do homem sejam consideradas.

É claro que isso é mais visível num serviço previdenciário em que o funcionário sente que está realizando as "obras de misericórdia" em termos de artigos e parágrafos do regulamento e itens e subitens de normas de serviço. Mas ele vê o doente e o velho, a viúva e o órfão, o encarcerado e o defunto; quando não vê materialmente, tem provas muito

claras e positivas de sua presença e, por isso, sofre o drama humano e sente que está protocolando o drama da condição humana. Leon Bloy dizia que “o dinheiro é o sangue do pobre” e o servidor previdenciário, acostumado a recolher uma parcela dos rendimentos dos sadios, dos que trabalham, dos que estão jovens e fortes, para garantir aos incapazes, aos dependentes e sofredores as condições materiais de existência, reconhece que está vivendo a frase do grande “peregrino do absoluto”. Por outro lado, ao ver que aqueles gestos que serão cobrados no Juízo Final, como feitos ao Cristo, por terem sido feitos aos pobres, agora não são mais gestos de iniciativa particular, mas oferecidos por uma organização do Estado, César a serviço de Deus, o funcionário previdenciário reconhece que “a Boa-Nova anunciada aos pobres” representa algo de positivo. Ora, isso é visível na Previdência Social. Mas não poderia o mesmo espírito animar todas as repartições públicas, que todas existem em prol do bem comum e, portanto, para servir aos pobres? E pobreza em termos evangélicos não é só a penúria de dinheiro, mas a carência de algo. E o Estado, geralmente, enfrenta situações de carência dos indivíduos.

---

[194](#) Visconde do Uruguai, *Ensaio sobre o direito administrativo*, Rio, 1862, v. II, p. 175 e seg.

[195](#) *Boletim de Serviços INPS*, n. 228, de 26 out. 1968.

[196](#) Holden, Fish e Smith, *Top management organization and control*, New York, 1951, p. 8.

[197](#) Holden, Fish e Smith, *Top management organization and control*, New York, 1951, p. 8.

[198](#) Tomemos a Previdência Social como amostra, não somente por haver melhor experiência direta de nossa parte, como, também, pelo fato de representar um empreendimento administrativo repleto de soluções interessantes.

[199](#) L. CH. Bettelheim, Introdução, *Les problemes théoriques et pratiques de la planification*, Paris, 1946. Este autor, grande especialista em economia soviética e de orientação marxista, comenta que a adoção de uma economia formalmente de mercado na URSS, com empresas e grupos organizados de acordo com as técnicas capitalistas, nasceu da necessidade de contornar as críticas de Hayek, Miser e outros neoliberais à economia coletivista, cujos resultados não poderiam ser controlados pela impossibilidade do cálculo econômico numa sociedade em que não houvesse moeda, nem trocas contabilmente computáveis.

[200](#) J. de Nazaré T. Dias, *A reforma administrativa de 1967*, Rio, 1969, p. 144.

[201](#) José Antônio Ribas, *Direito administrativo brasileiro*, Rio, 1968, p. 123-126.

# **CAPÍTULO VII**

## **A NOVA ECONOMIA**

### **1. A reforma da empresa**

As condições do mundo na era atômica, mercê não somente das profundas alterações que a revolução tecnológica está introduzindo na vida econômica, como também por motivo das mudanças que se verificaram também no campo das ideias, estão impondo uma revisão radical na conceituação e na organização jurídica da vida econômica, em si mesma, nas suas relações com o Estado e no que se refere aos indivíduos. Poderíamos dizer que a Justiça, nas suas três formas clássicas (legal, comutativa e distributiva) deve considerar as novas realidades na era eletrônica.

Começemos pela empresa. A realidade da empresa moderna, isto é, aquela que se organiza em termos de relações abstratas e puramente técnicas, ao contrário do “patrão” vitoriano, que ainda se encontra nas pequenas empresas, exige uma revisão completa de nossos conceitos.

Tecnicamente é uma empresa capitalista, e define-se do seguinte modo:

Capitalismo é uma forma de organização da empresa em que a produção, ao invés de resultar do esforço pessoal de certos homens para atender às necessidades também pessoais de fregueses determinados, nasce da organização racional de forças impessoais, traduzíveis em termos monetários (créditos, máquinas, matérias-primas) para atender à demanda global de um mercado também impessoal que deve ser conquistado.

Essa maneira de conceituar a empresa capitalista tanto se aplica a uma sociedade de capitais privados, como de capitais públicos, à General Motors, como a uma empresa estatal na União Soviética.

Descritivamente, a grande empresa moderna, que denominaríamos “companhia”, apresenta-se do seguinte modo:

A. *Capital*. Não se constitui unicamente de certa soma em dinheiro, que os acionistas subscreveram, mas inclui o patrimônio, a organização, a rede de agências ou vendedores, o crédito, a nomeada etc. Assim, como há marcas de fábrica que se tornaram substantivos comuns e sinônimos de certo artigo, há editoras que automaticamente consagram um autor e dão autoridade a livros de caráter científico, há bancos cujo renome é uma garantia etc. O capital, assim, é uma realidade mais vasta do que determinada soma em dinheiro oficialmente declarada nos documentos, incluindo, mesmo, realidades imponderáveis e muito importantes, como, também, a “freguesia”. Podemos dizer que o direito positivo, na legislação acerca das sociedades anônimas, não corresponde rigorosamente aos fatos, quando define o capital de uma companhia, situação que já começa a ser considerada mesmo em tribunais do trabalho.

B. *Propriedade*. A noção de propriedade privada dos meios de produção carece de ser completamente refeita, se desejarmos entender o que se passa em torno de nós. Já tivemos ocasião de mencionar aspectos da questão em outras obras e, de qualquer modo, convém recordar a celeuma, totalmente injustificada, que provocou o emprego do termo “socialização” pelo papa João XXIII na *Mater et magistra*. Uma companhia não é, a rigor, *propriedade*, mas *proprietária*: sendo uma pessoa jurídica, existe com vida própria, é um ente autônomo, livre e, de certo modo,

consciente. Nossa legislação (Código Comercial, Código Civil etc.) inspirada em ideias do século XIX, considera, de certo modo, a pessoa jurídica como uma falsa forma de personalidade. Mas, se considerarmos a filosofia do século XX, (em Max Scheler, por exemplo) e a realidade, a pessoa jurídica não é uma realidade menos subsistente e concreta do que uma pessoa física. É claro que a sociedade, a pessoa coletiva, é uma personalidade artificial, de criação da lei e da vontade dos homens; a outra, natural e viva. A companhia nasce da associação entre os seguintes fatores:

a) Sócios - os que entram com capitais, e que, na maioria dos casos, são pessoas que apenas financiam a empresa sem qualquer interesse além do que representa o título, e negociam com ele na bolsa - na prática, um acionista de um banco e um correntista comum não se distinguem - são pessoas que, como diz o povo, "põem dinheiro no banco".

b) Diretores - há um grupo de acionistas que, de certo modo, domina a companhia e a dirige. Legalmente, a diretoria é escolhida pelos acionistas mas, na verdade, há um reduzido número deles que realmente decide. É claro que, não tendo sentido nem utilidade prática a entrega das decisões da assembleia geral ao princípio "cada homem um voto", e como, afinal de contas, quem aplicou somas maiores no empreendimento corre maiores riscos e, portanto, será mais interessado no êxito, e como é natural que quem teve a iniciativa tenha o direito de desenvolvê-la, permanece um pouco a figura da empresa "donal" como dizem certos técnicos em administração, distante da verdadeira grande empresa, sem "dono" definido.

c) Dirigentes - são elementos, muitas vezes com *status* empregado, que, realmente, dirigem e comandam a vida da companhia. São os "gerentes". Hoje,

realmente, na maioria dos casos, as empresas estão entregues a dirigentes profissionais, não propriamente a “patrões”.

d) Empregados - aqueles que, mediante salário, executam tarefas definidas, de maior ou menor importância. Sua posição e suas funções são assaz conhecidas.

A diferença entre a empresa particular e a empresa pública está em que, no primeiro caso, os sócios são pessoas físicas que aplicam suas economias em ações e os dirigentes fazem parte de um grupo de acionistas poderosos; no segundo, o capital é do Estado e o governo designa os diretores. (Nas companhias de economia mista a diferença é ainda menor: há o acionista particular e os diretores nomeados pelo governo).

Diante dessa realidade, qual o futuro real dessa entidade que se tornou pessoa perfeitamente caracterizada e que, nascendo da fusão de vários elementos, mas com uma realidade completamente distinta de seus membros componentes e muito mais ampla e complexa que eles, de natureza diferente deles e da soma de todos que entram quase em termos de combinação química e não de mistura - a água não se parece em nada com o oxigênio e o hidrogênio? Para que a lei de sociedades anônimas corresponda à realidade da grande companhia moderna, seria necessário que as ações fossem divididas em três grupos:

a) ações-investimento, títulos negociáveis na bolsa, sem direito à participação na escolha da diretoria, salvo no caso do conselho fiscal - e usufruindo rendimentos mais altos do que as demais e que seriam garantidos sempre;

b) ações-direção, atribuídas ao grupo que fosse responsável pelo comando da companhia (por exemplo, o incorporador), com direito a rendimentos menores, mas efetivo poder de decisão-composição do conselho de diretores e escolha dos dirigentes;

c) ações-trabalho, pertencentes coletivamente aos empregados enquanto que tais, administrados coletivamente por eles, com direito à participação na escolha de certos órgãos diretores, e os rendimentos (que seriam mínimos se distribuídos individualmente) aplicados globalmente em serviços coletivos, como bolsas de estudos, colônias de férias, ou coisas no gênero.

Os órgãos dirigentes seriam:

a) conselho de diretores, responsável jurídica e funcionalmente pela direção da empresa, como hoje, e escolhido pelo grupo que controla as ações-direção, teria o maior poder de decisão;

b) conselho social, eleito pelos empregados, e que, sem participar das decisões da empresa, teria acesso a certos elementos de informação, e que seria o órgão da empresa destinado a estudar as reivindicações de empregados, programas de melhoria das condições de trabalho, fiscalização do cumprimento da legislação de trabalho e previdência etc.;

c) conselho fiscal, eleito realmente pelos portadores de ações-investimento, e dotado de condições reais de fiscalização da contabilidade e dos balanços da companhia, podendo ter, inclusive, auditores de sua confiança para seu assessoramento.

C. Convém considerar, posto que sumariamente, pois é fato conhecido, que a liberdade de decisão do dirigente de

empresa, hoje, é bastante reduzida. Em primeiro lugar, pelo fato que acabamos de ver: na realidade as empresas são administradas pelos gerentes, administradores profissionais - a imagem clássica do patrão desapareceu completamente das companhias, embora reste na pequena empresa, organizada ainda em moldes das oficinas e lojas antigas. Naturalmente, nas empresas em fase de transição, quando ainda é vivo o fundador, a figura do patrão, mais um símbolo do que uma realidade, perdura. Podemos dizer que o conselho de diretores, representantes dos acionistas, exerce, numa grande companhia, geralmente, funções de "rei constitucional", o superintendente passando a primeiro-ministro. Acredito, aliás, que a tendência vai nesse sentido: a diretoria, em nome dos acionistas, nomeia os dirigentes.

Há outras limitações mais importantes e efetivas ainda:

a) Na parte social, não há a liberdade antiga - em todos os países as leis fixam várias condições de trabalho, outras nascem de pressão dos sindicatos - a liberdade do empresário em matéria de salários é quase nula - impensado entre o orçamento da empresa e as exigências das leis e dos sindicatos, praticamente não tem margem de escolha.

b) No que se refere aos lucros, também as limitações são grandes e aumentam com o desenvolvimento econômico. Bastaria recordar o que representa, hoje, o imposto de renda, não se falando em limitações reais de preços, para que se verifique como as coisas estão. É claro que, em artigos de utilidade marginal maior e demanda elástica, os preços são condicionados pelas condições de mercado - outra limitação - dos lucros, pois, nem sempre é possível transferir ao consumidor o impacto de um aumento de salários ou de impostos.

c) Por último: não é grande a liberdade de escolha do artigo a ser produzido. Mesmo quando não haja limitação externa à escolha (mesmo em forma de incentivos fiscais, por exemplo), as condições de mercado consumidor impõem as decisões: recorde-se a importância do *marketing* hoje em dia.

Tudo indica que essas limitações vão em crescendo.

## **2. As classes, sua organização e representação**

O fato do sindicalismo constitui um dos dados fundamentais do mundo moderno: estamos na era do corporacionismo. Manoilescu tinha razão em anunciar a era do corporativismo, para o século XX, muito embora não existam corporações exatamente como se pensava no princípio, o que altera pouco a situação.

O Brasil entrou na era das corporações com um sindicalismo criado por lei, na base da unidade de representação e filiação livre e agrupamento dos sindicatos em categorias, grupos, federações e confederações, estas considerando as formas básicas de atividades. A lei estabeleceu mais: paralelismo da distribuição dos sindicatos patronais e de empregados; proibição de atividades políticas; controle governamental sobre as finanças e as atividades sindicais. Como nestas questões é um pouco perigoso postular prévia e teoricamente uma questão de certo e errado, há soluções diferentes, mas possíveis, e como, em geral, o sistema brasileiro é bem recebido, e já de certo modo fez doutrina, acreditamos que, realmente, poderia ser mantido. Evita alguns males de outras formas sindicais, como a utilização dos sindicatos, e portanto das reivindicações trabalhistas (e afinal dos

sofrimentos do trabalhador) colocando-as a serviço de ambições políticas e pessoais; permite soluções conciliatórias com os empregadores, ao invés de um sindicalismo político, que levanta reivindicações como arma de luta e não para a promoção da classe; está mais de acordo com a psicologia do trabalhador, que, segundo Lênin, tende naturalmente ao sindicalismo, e, não, ao socialismo; é um instrumento de diálogo entre classes e, não, de luta de classes etc. Seu grande inconveniente é permitir que governos inescrupulosos manobrem os sindicatos dando origem ao “peleguismo”. Com relação ao “peleguismo” em si, e, mesmo, uma tentativa exagerada de influência do governo, se o sindicato congrega realmente a classe, se for um verdadeiro órgão representativo da categoria e com líderes autênticos, esses males desaparecerão, ou serão reduzidos. Há uma diferença radical entre um sindicato em cujas assembleias comparece pequeno grupo de almas penadas, que vão apoiar a eterna e sempre a mesma diretoria, ou fazer-lhes críticas de caráter pessoal, e um sindicato que recebe a maioria da categoria e cujas diretorias são efetivamente eleitas e representam a maioria. Nesse segundo grupo o peleguismo é inexistente e a ação do governo bastante atenuada. Como temos sindicatos de ambos os tipos, nada impede que todos adotem a segunda modalidade, a não ser a vontade dos homens e a disposição dos trabalhadores de defender seus reais interesses. Com relação ao controle governamental, para ficar no que é útil e necessário, sem que se desvie para formas negativas e nocivas, seria o caso de criar-se uma instância legal para defesa da liberdade sindical e, de certo modo, coibir abusos, como a possibilidade de recurso à justiça do trabalho (TST) ou à justiça comum, assim como o controle financeiro fosse exercido por um órgão independente e apolítico, existente ou a ser criado, permitindo ao Estado fiscalizar as finanças dos sindicatos, sem perturbar a sua vida. Em resumo: poderia o governo

intervir nos sindicatos, sem interferir neles e, principalmente, sem usá-los politicamente.

Gostaria de considerar uma questão que produziu vasta literatura entre as duas guerras e, mesmo antes, e que, por força de certas experiências na era fascista, caiu em desuso, embora contivesse os germes de várias soluções úteis e benéficas. Refiro-me ao que se chamou “corporativismo” e que prefiro denominar “corporacionismo”, com melhor etimologia, e como gostava de dizer o líder monárquico português, recentemente falecido, Luís de Almeida Braga, que reservava a forma imprópria a certas “aparatosas construções” estatais, que o salazarismo andou implantando. Quer dizer, com discreta ironia, reservava a fórmula gramaticalmente incorreta às deformações da ideia...

O tema comporta três aspectos: a) restauração das corporações de ofício medievais; b) organização, com o nome, por vezes, de corporação, de entidades agrupando sindicatos de empregados e empregadores da mesma categoria ou do mesmo grupo de categorias, ou do mesmo ramo de produção, o que não é a mesma coisa; c) a representação de classes:

a) Restauração das corporações de ofício - já existe, sem o nome, nas chamadas profissões regulamentadas. São os conselhos nacionais e regionais, a ordem dos advogados. Poderiam, em nome da tradição, ser chamados de “ordem” no plano nacional (o termo “conselho” é pouco apropriado, no caso) e “corporações” no plano estadual ou local, conforme o caso. E ser estendidas a todas as profissões que pudessem ser regulamentadas, algumas na faixa do artesanato, mesmo sem necessidade ou meios de haver uma escola de artes e ofícios para diplomar. Haveria um juiz de ofício, em cada corporação, para

reconhecer o direito ao exercício da profissão, vamos dizer, de alfaiate ou costureira, em grau de “oficial”, ou de “mestre”, isto é, o chefe de oficina. Devo dizer que, em geral, a terminologia medieval é, ainda, muito usada, e todos dizem oficial de alfaiate, de barbeiro, mestre de obras, servente de pedreiro etc. Assim, aprendiz seria quem trabalhasse antes de ter o título de oficial; esse passaria a ter o direito legal de exercer a profissão; o mestre, depois de outra prova, seria o dono da oficina. (Esse sistema poderia, aliás, ajudar muito a resolver o problema da filiação ao INPS de muitos profissionais que, hoje, lutam com muita dificuldade para provar que trabalham, pois, a rigor, não existe nenhum meio de prova de exercício da profissão do artífice a domicílio). Essas corporações, quer as de artes liberais, quer as de artes mecânicas, poderiam, ademais, ter um registro que traria mil vantagens para aposentadoria futura do profissional: no fiscalizar a profissão, por intermédio do juiz de ofício, que seria, obviamente, o presidente da corporação, ficaria sempre registrado o modo pelo qual isso ocorreria. Assim, suponhamos, um médico: a corporação dos médicos teria meios de registrar a forma pela qual ele estaria trabalhando - como funcionário público, como autônomo (em seu consultório) ou outras mais.

b) “Organização corporativa da sociedade” - quando, em minha mocidade, participei de reuniões a respeito, a resistência dos sindicatos (muito antes da CLT, quando nascia o sindicalismo brasileiro...) era grande e reconheço que é mais do que legítima: temia-se a perda da liberdade da autonomia sindical, que, mantida teoricamente, poderia desaparecer na prática. De qualquer modo, na sociedade industrial moderna, o normal é a divisão de classes, com atividades e

categorias.<sup>202</sup> Na realidade, o sistema brasileiro é realista e bem elaborado: patrões e operários, em linhas paralelas, de confederações e categorias. Admito que se criassem conselhos paritários permanentes, de grupos de categorias ou categorias, para revisão constante de problemas de trabalho (não só de salários, mas de cumprimento da legislação, melhoria de condições de trabalho etc.). Essa ideia está implícita na classificação de atividades e categorias da CLT e explícita em muitas instituições já exigentes - justiça do trabalho, órgãos paritários da Previdência Social, etc. Mas, poder-se-ia criar mais essa forma de órgão paritário, uma junta de categorias econômicas e profissionais, para estudo permanente dos problemas. Mas, o que preconizava mestre Paim Vieira,<sup>203</sup> nem patrões nem empregados aceitarão, e creio que é impossível organizar toda a economia nacional num sistema de enquadramento tão esquemático. Terminaria em totalitarismo ou em nada.

c) Representação de classes: Paim Vieira,<sup>204</sup> no melhor livro em português sobre corporativismo, confessa que o tema é complexo e não entra em maiores indagações. Tentei aprofundar, outrora, a questão e verifiquei que, de fato, qualquer tipo de parlamento classista criaria uma forma completamente irreal de representação, pela impossibilidade de estabelecer um critério válido de relação entre o grupo social representado, a associação de classe, a população, a relativa importância da classe etc. E num país como o Brasil... A colocação teórica da questão parece fácil - sua efetivação prática é que é irrealizável. Depois, como lembra Maritain, a respeito do tema, um parlamento é órgão essencialmente político e representa posições políticas, isto é, o bem comum geral de uma área, ou

uma ideologia. Mas houve uma vitória indireta do corporacionismo: os parlamentos passaram a agrupar corporações políticas, os partidos, que se tomam de base social (partidos de classe média, de operários, de camponeses etc.). Mais, devido à importância do sindicalismo, hoje, há uma representação classista real - e devemos considerar que a representação não implica assembleias, nem deliberação. Pode haver uma representação de forma classista, sem assembleias e sem caráter deliberante, como a dos sindicatos, que o governo consulta a respeito de muitas coisas. Podemos dizer que, onde coube, houve a representação de classes.

Poderia haver, além do que já se fez, uma assembleia de sindicatos patronais e de trabalhadores, a reunir-se anualmente, para estudo e crítica da política social do governo e discussão de propostas de decretos ou projetos de leis, e aprovação de reivindicações. Seria o congresso das organizações de classe.

### **3. O planejamento**

Pouco se dirá sobre a questão do planejamento, uma das ideias-chave de nosso tempo e tema de copiosa literatura e debates infinitos. Vamos considerar, apenas, a questão em suas relações com os objetivos do presente ensaio e de modo esquemático, já que, na maioria dos casos, temos assunto muito estudado.

Um planejamento, para o Brasil, teria em vista os seguintes objetivos:

- a) abolir os desníveis regionais;
- b) utilização plena de nossos recursos naturais;

- c) elevação do Produto Nacional e da renda *per capita*;
- d) garantia de estabilidade econômica (fim do caráter cíclico de nossa economia por sua dependência do mercado externo) e monetária.

Sendo por suposto um planejamento democrático, não totalitário, respeitando o poder decisório das empresas, mas sob a orientação do Estado, esses resultados poderiam ser procurados através de métodos diretos e indiretos, tais como:

- a) levantamento geral das possibilidades e dificuldades;
- b) plano rodoviário, ferroviário e marítimo destinado a garantir o escoamento dos produtos em condições satisfatórias, criando um bom mercado interno para produtos agrícolas e industriais;
- c) incentivos fiscais de diversos tipos;
- d) organização do mercado de produtos agrícolas, inclusive, mesmo, pela intervenção direta do poder público, em forma de entidades operando no comércio atacadista de gêneros;
- e) oferecimento de crédito para a instalação de indústrias nas áreas que o plano indicar como prioritárias;
- f) organização de sociedades de economia mista para explorar atividades para as quais ainda não se encontra bem aparelhada a iniciativa particular.

No que se refere aos incentivos fiscais, além dos que já são adotados, com real êxito, poderiam ser tentadas novas formas, modalidades, como diminuição das taxas sobre rendimentos de capitais aplicados em determinadas indústrias, e outras.

Em resumo: o governo, através de órgãos técnicos especializados, estabeleceria um plano geral, com planos setoriais e programas anuais, fixando objetivos prioritários. Esse plano seria executado diretamente por agências oficiais, não somente no que se referisse a questões especificamente administrativas, como, também, naquelas de caráter econômico em que se justificasse a atuação direta do Estado. A parte a cargo das empresas seria de livre adoção, mas, graças à propaganda, aos incentivos e estímulos diretos, o governo canalizaria a iniciativa e os capitais particulares para os fins previstos.

Em termos genéricos de política econômica, tal é a questão – para o êxito de tudo isso seria mister a continuidade administrativa e a estabilidade política, mesmo com alternativas de partidos. E não haveria mal se houvesse um órgão de direção, coordenação e controle de caráter geral, estável e permanente, politicamente neutro, como foram o Poder Moderador e o Conselho de Estado.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> Sobre a estrutura de classes na sociedade industrial moderna, ver *O ocaso do socialismo* (Rio, 1970), parte II.

<sup>203</sup> Paim Vieira, *Organização profissional (corporativismo) e representação de classes* (São Paulo, 1933).

<sup>204</sup> Paim Vieira, *Organização profissional (corporativismo) e representação de classes* (São Paulo, 1933).

<sup>205</sup> O Conselho de Estado, cuja falta se faz sentir, por assim dizer, a cada momento, poderia ser o órgão controlador da política econômica e social, sem que houvesse interferência política, sem a criação de um controle meramente formal. Assim, além da aprovação dos planos de desenvolvimento, de fiscalização financeira e administrativa das autarquias e companhias de economia mista, poderia ser também o órgão de ação controladora sobre os sindicatos, permitindo uma fiscalização estatal sem riscos de política e de peleguismos. Poderia, por exemplo, conhecer os recursos dos sindicatos contra as intervenções por parte do Ministério do Trabalho, assim como verificar (com um bom serviço de auditagem) suas contas, principalmente no que se refere a

fundos fornecidos pelo governo. Ora, o conselho para todas essas missões levava duas vantagens insuperáveis: a continuidade, pelo caráter vitalício de seus membros, e o caráter multipartidário de sua composição. Seria, pois, um extraordinário órgão de coordenação e controle.

# **CAPÍTULO VIII**

## **EM BUSCA DA SEGURIDADE SOCIAL GLOBAL**

### **1. Da cobertura de riscos à poupança social**

1. Verifica-se, por todos os lados, um incoercível movimento em favor da universalização da Previdência Social. Estamos passando, rapidamente, de uma situação em que algumas categorias profissionais eram protegidas por seu próprio grupo, para outra em que há um direito de todos os que trabalham a ter a sua segurança em vista das eventualidades futuras plenamente assegurada. Havia, a princípio, um direito corporativo a certas vantagens, hoje temos um direito natural à proteção e amparo da sociedade. Estamos passando de um estilo corporativo para um estilo solidarista de Previdência Social. No Brasil, essa evolução pode ser vista facilmente, com a passagem do regime das “caixas” de uma determinada empresa ou grupo aos grandes institutos, abrangendo certo número de atividades, desses à Lei Orgânica da Previdência Social e desta ao INPS. O princípio latente em todo esse movimento é o de que, sendo um direito do trabalhador como tal, não como pertencente a determinada categoria, o de ter o amparo da sociedade em face da emergência de certos riscos, não se compreende que uns tenham mais do que outros, e que se verifiquem sistemas diferentes para pessoas em situação idêntica. Trata-se de algo óbvio, mas que a realidade de todos os dias choca e contrasta

violentamente, com a presença dos marginalizados da Previdência Social.

2. No Brasil há marginalizados de direito e de fato. E toda a política atual se inclina na solução do problema, mas, na verdade, enfrentamos dificuldades insuperáveis dentro dos critérios atuais. No regime vigente de custeio e filiação, algumas categorias profissionais jamais poderão superar a condição presente e ingressar no INPS.

2.1. Marginalizados de direito. Podemos considerar marginalizados de direito, excluídos, *ex vi legis*, a grande massa rural. Certamente a legislação de 1969, com prudência e critério (uma lei demagógica seria fácil e inócua), vem colocando o problema dentro da sistemática vigente. Mas sabemos perfeitamente que nem no ano 2000 a massa total dos rurícolas brasileiros estará abrangida, não obstante possamos nutrir muitas esperanças de que, pelos futuros progressos da técnica, aumento da população e outros fatores, a parcela abrangida pelo seguro social seja muito maior do que pensam os pessimistas. Mas a faixa desprezada será ainda grande, e a marcha será lenta. As distâncias, o caráter arcaico e primitivo da organização rural brasileira, preconceitos ainda dominantes, pobreza geral, dificuldades de comunicação de todos os gêneros, tudo conspira para fazer com que seja efetivamente utópico, para a atual geração, abranger os mais amplos e profundos setores do meio rural no campo da Previdência Social clássica. Ora, adiar um problema em que a referência à vida e à morte não é apenas retórica, mas uma realidade efetiva e pungente, numa época em que não somente os veículos, as palavras e imagens, como as ideias, se propagam em velocidades supersônicas, e condenar os que hoje lutam e trabalham para o sustento do país, às trevas exteriores, é evidentemente um descaso criminoso. É necessário que se descubra uma solução.

2.2. Marginalizados de fato. Quem não tem convivência direta com as tarefas de execução na Previdência Social não pode avaliar o vulto dos marginalizados de fato na Previdência Social, dos que tendo trabalhado não conseguem provar sua situação. Podemos reunir em três grupos esses marginalizados de fato:

a) Profissões incertas. Há um mundo de atividades, ainda em termos de artesanato, com trabalho a domicílio ou na residência do freguês, cuja comprovação é simplesmente hipotética e a respeito das quais a questão de tempo de serviço não existe. Hoje são classificados como autônomos ou avulsos, mas na prática cada caso se apresenta a seu modo. Como comprovar que trabalha efetivamente uma costureira que se desloca semanalmente de casa em casa e prepara os vestidos da família, de cada família? Como demonstrarem sua condição eletricitas ou bombeiros sem oficina própria e que vivem de atender pedidos domésticos? Podemos incluir no grupo de profissões incertas as domésticas, assunto de constantes debates pela imprensa e de projetos demagógicos, tentando instituir a figura do empregado doméstico com as obrigações características. É o serviço doméstico profissão raramente de vida inteira e, muitas vezes, temporária. A fiscalização seria impraticável e a fixação da figura legal do empregador doméstico (geralmente empregadora...) em termos de empresa é inviável, jurídica e praticamente. E, de qualquer modo, as domésticas, como as costureiras, como os bombeiros, os eletricitas, os marceneiros, os serralheiros, os pintores, as manicures, etc., que trabalham por conta própria, existem aos milhares, sem definição, nem comprovação de sua existência como trabalhadores. O número de falsos profissionais

que procuram os guichês do INPS é tão grande como o de autênticos, impossível a certeza.

b) Condição indefinida. Há muitos empregados que recebem salário mas juridicamente não estão definidos. Uns por força da situação de país em desenvolvimento, com várias faixas de subdesenvolvimento e, portanto, com o fenômeno mais típico de semelhante situação - o subemprego. Temos, então, múltiplas atividades de pessoas que prestam serviços a terceiros, como empregados, mas a respeito das quais não há registro em carteiras profissionais, desconto para o INPS. Incluímos aqui trabalhadores em categorias organizadas mas que, por força das más condições de nosso mercado de trabalho, ainda repleto de situações primitivas, se encontram em posição indefinida. Se se fizer uma pesquisa na área da construção civil verificaremos que grande parte do operariado não tem condição muito clara, prestando serviços eventuais, não tendo documentação em ordem, deixando emprego sem anotação de saída, etc. Representam uma faixa de condição irregular, embora dentro de uma categoria perfeitamente organizada em seus aspectos gerais. O grave é que muitos realmente contribuem, são descontados em seus salários, há recolhimento por parte das empresas e não há benefícios por deficiência de documentação.

c) Irregularidades diversas. Por vezes e não raras, o empregado prestou serviços, houve desconto em seus salários, mas sua condição é marginalizada - carteiras não anotadas, livros de registro de empregados em falta, não recolhimento de contribuições ao INPS e ao imposto sindical, etc. Há categorias inteiras em que, até hoje, a fuga à lei é maior do que a obediência. Por outro lado, temos a modalidade complementar de pessoas que, fora dos quadros oficiais da Previdência

Social, se valem de subterfúgios para conseguir benefícios por vários modos e meios. Muitos de fato são trabalhadores e teriam direito normalmente, mas não puderam, por ignorância ou qualquer outro obstáculo, regularizar sua situação. Usam da fraude para provar direitos. Outros estão realmente sendo fraudulentos. Outros, fora da letra da lei, mas dentro do espírito.

3. Vive o administrador previdenciário um duplo drama. O de ter de negar diariamente benefícios a pessoas que efetivamente trabalharam, pois, como pode um homem ter chegado aos 60 anos de idade sem ter exercido uma profissão qualquer durante esse tempo todo? Outro: como disse Jacques Lambert,<sup>206</sup> o drama da América Latina é o da defasagem entre estruturas de desenvolvimento diferente: temos a presença, lado a lado, de vestígios arcaicos e soluções modernas - esse encontro cria situações insolúveis. João XXIII, na *Mater et magistra*, dizia que a agricultura é um setor subdesenvolvido. No Brasil, então, será uma situação duplamente inferiorizada. Mas, essas contradições devem ser superadas pela Previdência Social, ou ela será sempre um paliativo e um fator a mais de agravamento de contradições.

4. Além disso, devemos considerar um fenômeno brasileiro. Se o seguro social cobre riscos de velhice, doença e morte - o esquema Oasdi dos americanos - nós temos a aposentadoria por tempo de serviço cada vez menos uma aposentadoria, para tornar-se uma "pensão"<sup>207</sup> por tempo de serviço, pois ninguém deixa de trabalhar. Seria uma coisa aberrante, então? Cremos que uma análise de nossa condição de país de baixa renda *per capita*, com população sem hábitos e meios de formar uma poupança individual, mostraria que a Previdência Social criou uma poupança social, que é a Aposentadoria por Tempo de Serviço,

essencial aos de baixos rendimentos, perdendo importância à medida que a pessoa se eleva acima dos 10 salários mínimos. Temos, então, benefícios de coberturas de riscos e benefícios de poupança social, uma forma de “poupança para os pobres”, de grande efeito social. Essa transformação da aposentadoria por tempo de serviço em poupança social é um fato, tanto que a lei se curvou à realidade e permitiu o trabalho do aposentado e criou um pecúlio. Na realidade, a maioria trabalha e vai trabalhar até o último dia de vida. Trata-se de uma realidade, uma imposição dos fatos. E se o povo compreende a aposentadoria como uma espécie de prêmio pago pela sociedade ao que trabalhou muito tempo, e como a lei deve ser a expressão da vontade do povo, cumpre mudar o nome (de acordo com a sugestão de Celso Barroso Leite e L. A. Paranhos Veloso) e o espírito. Pensão por velhice, pensão por tempo de serviço.

5. Essa nova visão do problema, associada às dificuldades da Previdência Social clássica, levou-nos a concluir por uma reformulação radical do sistema do seguro social, com vistas à cobertura geral dos riscos e à formação da poupança social, sem as dificuldades atuais. Toda a sociedade financiaria a Previdência Social, e todos teriam direito a ela.

## **2. “De cada um segundo sua capacidade...”**

6. O sistema que propomos não é original - já se aplica na Nova Zelândia.<sup>208</sup> Ao invés do clássico sistema do *pay roll tax*, que adotamos, seria a Previdência Social financiada por uma sobretaxa dos impostos sobre o patrimônio e a renda, além de outras taxas. O valor seria calculado tendo em vista os custos da Previdência e, como se sabem os

montantes da arrecadação desses impostos, seria fácil calcular o valor do suplemento para o INPS. No Imposto de Renda, numa taxa maior sobre as pessoas jurídicas e menor sobre as físicas, a repartição fiscal somente teria de sobretaxar a declaração na nova base, coisa que o computador faria sem problemas. Não haveria acréscimo de despesas ou trabalho.

6.1. Entrariam no plano de custeio da Previdência Social os seguintes tributos, tomando por termo a bem realizada discriminação de rendas da Constituição de 1967, a melhor que já tivemos até hoje, e aplicação da emenda 18 à Constituição de 1946, cujo valor ninguém discute, sobre os quais incidiria uma sobretaxa:

- a) Imposto de Renda (alínea IV do artigo 22 da Constituição): todas as pessoas físicas ou jurídicas que pagassem imposto pagariam uma contribuição extra para a previdência social, o que faria com que toda a sociedade, notadamente os de maior rendimento, custeasse os serviços sociais;
- b) importação de produtos estrangeiros (alínea I do mesmo artigo): seria uma taxa sobre o luxo na maioria dos casos e proteção à indústria nacional;
- c) imposto territorial (alínea III): o único meio eficaz de fazer com que empregador rural financie a Previdência Social, universalmente e sem problemas, é o da sobretaxa no imposto territorial, agora, felizmente, federal, para livrá-lo das pressões de política aldeã, sendo, também, combate ao latifúndio improdutivo; já havíamos, antes, defendido a solução;[209](#)
- d) impostos de exportação (alínea II): o aumento será pago pelos estrangeiros;

e) impostos sobre minérios (alínea X): geralmente será pago pelo estrangeiro ou pelas grandes indústrias;

f) impostos sobre energia elétrica: talvez seja o caso de manter apenas a atual taxa de previdência; mas talvez fosse o caso de sobretaxar todo consumo doméstico acima de certo nível.

6.2. Assim, toda a sociedade financiaria a Previdência Social, caindo a carga maior sobre os melhores (qualitativa e quantitativamente) índices de consumo. Principalmente os de “consumo conspícuo”, como os previstos nas alíneas I e IV, o primeiro abrangendo, em grande parte, artigos de luxo, o segundo, exatamente, o Imposto de Renda, sobre o qual baseamos toda nossa argumentação, pago exatamente pelos de melhor situação financeira pessoal. Poderiam ser mantidas algumas das atuais “taxas de previdência”, onde couber. Outra observação: o aposentado de alto nível de rendimento - trabalhando ou não - está sujeito ao IR e, assim, continuaria financiando o sistema.

7. Toda a sociedade participando do custeio da Previdência Social, essa participação será proporcional ao que cada qual recebe da sociedade. E, como consequência, igualmente, todos automaticamente, sem necessidade de maiores formalidades, estariam filiados como segurados ou dependentes. Todos os que trabalham (inclusive funcionários públicos) seriam segurados. Poderia haver, no máximo, um registro para certas atividades indefinidas e executadas a domicílio próprio ou do consumidor por pessoas do sexo feminino, pois, se todo homem obviamente trabalha, parte considerável da população feminina não exerce atividade remunerada. Essas pessoas estariam na categoria de dependentes e, não, de segurados. Quer dizer: todas as pessoas que exerçam, a qualquer título, profissão remunerada, seriam seguradas do INPS - o Ipase e entidades congêneres estaduais e municipais passariam a

dar assistência do tipo “patronal” aos funcionários filiados. Seria a seguridade social global, financiada por todos e abrangendo a todos.

8. O sistema proposto traria as seguintes vantagens:

8.1. Para os trabalhadores:

- a) livraria os de menos de três salários mínimos do desconto para o INPS;
- b) permitiria a Previdência Social global;
- c) tornaria todos, automaticamente, segurados do INPS;
- d) aboliria as exigências de documentação da condição de segurado.

8.1.1. Os itens acima se impõem por si mesmos. Não é justo que um mecanismo destinado a proteger a quem trabalhe seja financiado pelo proletário, reduzindo, já de início, seus rendimentos. Seria já uma primeira Previdência Social, um aumento de seus salários reais, o fim dos chorados 8% atuais. Também é injusto, como sabemos todos, que se negue o benefício a um velho trabalhador com base, unicamente, em formalidades burocráticas e o fato de não ser amparado pela lei, por ignorância sua (ignorância invencível e inculpável) ou má-fé ou desídia do empregador.

8.1.2. Igualmente é justo que aqueles que mais se beneficiem com a riqueza produzida pelos trabalhos de todos (as desigualdades sociais não nascem do mérito, mas de circunstâncias gerais involuntárias, devem ser corrigidas e, embora sejam inevitáveis, não podem ser agravadas) ajudem aos mais pobres. Funda-se a Previdência Social no princípio da solidariedade e é, afinal de contas, uma oficialização das velhas “obras de misericórdia”. Ao invés de deixar a coisa ao alvedrio de cada um, o que é perigoso, pois nem todos são igualmente

generosos, fixar um critério, no gênero dos velhos dízimos religiosos, da parte que cada um deve dar para que se faça a justiça. Se todos possuem um direito natural a certos bens, não tem cabimento, numa sociedade cristã, que se transforme em esmola, aleatória e humilhante, o que deveria ser exigência de justiça. Aliás, Bismarck,<sup>210</sup> ao fundar a Previdência Social, recordou fundamentos cristãos. E o papa João XXIII incluiu a Previdência Social entre os direitos à vida. Eis o que diz em *Pacem in terris*:

O ser humano tem direito à existência, à integridade física, aos recursos correspondentes a um digno padrão de vida: tais são especialmente o alimento, o vestuário, a moradia, o repouso, a assistência, os serviços sociais indispensáveis. Segue-se daí que a pessoa tem também o direito de ser amparada em caso de doença, de invalidez, de viuvez, de velhice, de desemprego forçado e em qualquer outro caso de privação aos meios de sustento por circunstâncias independentes de sua vontade.<sup>211</sup>

## 8.2. Para as empresas:

- a) diminuição de formalidades – todos pagam Imposto de Renda de qualquer modo, a declaração é feita uma vez anualmente, o novo sistema não incluiria qualquer tarefa nova, ao passo que a contribuição do INPS é mensal, exige cálculos novos a cada alteração no quadro do pessoal, etc.;
- b) diminuição de encargos sociais;
- c) redução de área de atritos com empregados;
- d) supressão de formalidades burocráticas enervantes;
- e) dispensa de contribuição por parte de empresas em má situação financeira ou sem fins lucrativos.

8.2.1. Acreditamos ser ocioso justificar as razões apontadas, tão evidentes são. Seria suprimido, de um golpe, todo o conjunto de tarefas relativas ao INPS (descontos, preenchimento de guias, certificados de regularidade de situação, etc.). Tudo isso substituído pela

declaração de renda, que continuaria sendo a mesma, descontadas, obviamente, posteriores alterações na legislação específica, que viriam de qualquer modo. E na cobrança do IR haveria a sobretaxa da Previdência Social. Esta seria pequena ou nula nas pequenas empresas, hoje tão sobrecarregadas com as taxas previdenciárias; nulas nas de má situação econômica ou financeira, grandes nas poderosas ou prósperas. E quem criticará esse critério?

8.2.2. O sistema proposto seria, ademais, extremamente justiceiro, pois estabeleceria uma relação entre os encargos sociais e a prosperidade da empresa. Da mesma forma que, na parte dos descontos relativos a indivíduos, o sistema atual faz com que as pessoas que recebem menos de 10 salários mínimos<sup>212</sup> sejam obrigadas a contribuir com 8% de seus rendimentos e as demais são sujeitas a uma taxa que decresce à medida que sobem os rendimentos (uma pessoa que percebe de ordenado 20 salários mínimos paga, efetivamente, 4% para a Previdência Social), assim, uma grande empresa termina sendo beneficiada no sistema atual, pois nela a carga previdenciária é mais suavemente distribuída. E há mais: o pequeno comércio e a pequena indústria não possuem os meios de que gozam as grandes companhias de manipular os preços e transferir os encargos para o consumidor. Geralmente compram e vendem com margem fixa e pequena de lucro: a contribuição previdenciária sai, realmente, do rendimento das empresas de pequeno porte. Nas grandes, a transferência ao consumidor se faz com mais facilidade, não somente por sua maior autonomia de decisão, como por sua melhor organização. Daí a sonegação ser menor nas grandes companhias (geralmente quase nula) e grande nas modestas. A diferença pode ser vista em empresas da mesma categoria econômica e é nitidamente verificada.

8.2.3. Os serviços do Imposto de Renda não seriam especialmente sobrecarregados com a solução proposta. Como não haveria matéria, item ou rubrica a mais, e sim, uma sobretaxa, um percentual fixo, apuradas as declarações e fixado o líquido a pagar, acrescentar-se-ia a sobretaxa previdenciária. A providência poderia ficar a cargo do computador. O mesmo com outros impostos. O próprio banco arrecadador faria a transferência. E a fiscalização do INPS poderia exercer tarefas complementares na procura de sonegação do Imposto de Renda.

8.3. Comuns a ambos: fim de questões e conflitos nascidos do fato de que o preenchimento de carteiras profissionais e melhoria de salários podem repercutir na guia do INPS - o cumprimento de deveres da CLT passaria a não acarretar ônus - isso seria benéfico a todos. E o perigo de fraude, nascida da eliminação desse ônus (empregadores que aumentassem ficticiamente os valores dos salários de seus empregados para fins de aposentadoria) será contornado pelo desconto de Imposto de Renda na fonte, que, de certo modo, significaria ônus para o empregado por uma majoração fictícia. Isso sem falar no que poderia apurar a fiscalização.

8.4. Para o INPS:

- a) fim das despesas e trabalhos que hoje lhe custa a sua arrecadação e redução de fiscalização à aplicação da CLT e complementarmente do Imposto de Renda;[213](#)
- b) fim de fraude e da sonegação;
- c) fim das despesas com pesquisas e discussões acerca da condição de segurado que seria universal e provada de si mesma;

d) fim dos conflitos e atritos entre contribuintes e o INPS e da má vontade nascida dos descontos diretos.<sup>214</sup>

8.4.1. O atual sistema representa um ônus tremendo, por força da multiplicidade de tarefas de apuração, cobrança e registro da arrecadação. Toda e a série de problemas que existem hoje, toda essa luta entre a Previdência Social e o contribuinte, desapareceria. A contribuição atual é um imposto direto, que se aplica havendo ou não lucro. Há, com isso, grave fonte de hostilidade, a oriunda do caráter direto da contribuição - e se o Imposto de Renda é tributo direto e, pois, impopular, é proporcional aos rendimentos e termina sendo justo. Se considerarmos a história do Imposto do Quinto em nossa época colonial, verificaremos que as revoltas contra Portugal (Filipe dos Santos e Tiradentes) nasceram do sistema de cobrança direta e os sistemas indiretos permitiram épocas de tranquilidade e sossego. Se os serviços, de arrecadação, dívida ativa, etc. desaparecessem, a fiscalização continuaria, não somente para apurar fraudes de salários para fins de aposentadoria, como também, e muito principalmente, para garantir aplicação dos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e da Legislação do Imposto de Renda no que couber. Seria uma espantosa economia para o INPS e, portanto, para o público. Com isso o custeio geral da Previdência Social seria relativamente menor, o contribuinte pagaria menos para ser melhor servido. De qualquer modo, poderia pôr fim à contradição que hoje se verifica: a Previdência Social que deveria ser encarada pelo povo como instrumento de paz social, libertação da insegurança econômica e da miséria, é recebida quase como o velho Fisco colonial. A seguridade social global, incluindo todo trabalhador na Previdência, diminuiria também dificuldades na hora dos benefícios - os funcionários não precisariam perder horas a fio debruçados

sobre amarelecidos documentos e carteiras profissionais em mau estado de conservação para decifrarem aqueles alfarrábios todos, procurando a solução do hamletiano mistério do ser ou não ser segurado. Todos seriam automaticamente segurados e a comprovação desapareceria de *per si* na maioria dos casos.

9. Para certas atividades avulsas, como domésticas e certas categorias de artesanato, haveria um registro próprio. Dentro dos critérios expostos, só o trabalho feminino careceria de comprovação, pela existência de atividades domésticas não remuneradas. Haveria, assim, o registro da doméstica, da costureira avulsa, etc.

### **3. “... a cada um segundo suas necessidades”**

10. Pelo sistema proposto, a Previdência Social deixará de ser o resultado de uma cotização mútua dentro de um grupo, com direitos nascidos da efetivação de certo pagamento, para ser um direito geral do trabalhador. Maritain em *O direito do homem e a lei natural* fala-nos em “direitos da pessoa operária”, enumerando, entre eles, o direito à assistência pela comunidade na miséria, no desemprego, na velhice e na doença. Fixamos a noção de direito natural garantido pela sociedade. É um direito do trabalhador como tal, não obviamente do operário manual em sentido estrito, e muito menos de quem trabalha nessa ou naquela atividade, como tem sido, em geral, até agora. É um direito de quem trabalha como tal à garantia de segurança econômica, em face das eventualidades da vida. O que se quer evitar é algo de simples, de tragicamente simples, mas que vem acompanhando a humanidade desde as origens: um homem se dedica toda a vida a contribuir com o esforço de seu trabalho, durante a maior parte das

horas do dia, na maioria dos casos em condições desagradáveis e pesadas, para o progresso social e, ao fim da vida, nada tem de seu, nem a garantia e a certeza de que o pão quotidiano estará a seu dispor. Assim, pretendemos indicar o caminho para que todos, dentro de uma faixa incluindo as classes médias e o operariado, além da cobertura contra riscos de doença e de morte, uma pensão por tempo de serviço e velhice, capaz de garantir a todos, dentro de seu padrão médio, condições de sobrevivência. Considerando as condições efetivas da vida brasileira e nossa condição de país em desenvolvimento, é conveniente que o aposentado continue a trabalhar, mesmo que seja em atividade subsidiária. Com uma renda mais ou menos garantida pelo INPS - o seu emprego será um auxílio extra. Mas, com isso, estará promovendo, de qualquer modo, nosso desenvolvimento econômico.

11. Com relação aos encargos, devemos considerar o seguinte:

a) não é justo obrigar, em país de renda *per capita* baixa como o nosso, aos trabalhadores urbanos (não falemos na massa rural, plebe *taillable et corveable à merci*) 70% dos quais ganham um salário mínimo e apenas 2,5% acima de três salários mínimos a financiar a Previdência Social - eles não ganham suficiente para viver, devem ser amparados, por não possuírem condições de se ampararem a si próprios;

b) não é justo que empresas em condições deficitárias, em fase de organização, sem fins econômicos, sejam oneradas com pesados riscos sociais;

c) as empresas médias e pessoas físicas de rendimentos médios provavelmente farão apenas uma transferência de encargos e pagarão da suplementação de imposto de renda o que pagariam para o INPS;

d) as pessoas de rendimentos acima da média podem adotar (e devem, sendo falta sua se não o fazem) formas de poupança tradicionais; como, por exemplo, a aquisição de bens imóveis ou valores mobiliários, ainda mais que hoje há muitos programas oficiais ou particulares de incentivo à poupança particular - fica dispensada a sociedade do dever de ajudá-las além dos 10 salários mínimos básicos;

e) a sociedade é obrigada a garantir aos pobres a sua sobrevivência e todos devem contribuir de acordo com suas posses - como as pessoas de rendimento acima da média podem garantir a segurança futura; como vimos, a sociedade não tem obrigação de garantir a segurança futura de quem quer que seja, senão dentro de uma certa faixa - um a dez salários mínimos, entre nós, que é uma faixa vastíssima. Na Suécia não se conhecem rendimentos fora dessa faixa de um a dez, enquanto nós temos salários inferiores ao mínimo e rendimentos muito acima dos dez da Previdência Social;

f) os encargos sociais das empresas ou recaem sobre a comunidade, ou variam com os lucros: não há sacrifício para ninguém.

12. Dentro dos princípios da seguridade global e da poupança social, teríamos o seguinte em matéria de benefício:

a) cobertura de riscos sociais, mais ou menos na base atual, convindo melhorar o critério das pensões por morte;

b) pensão por tempo de serviço, sem exigência de desligamento (mas significando opção pelo FGTS do empregado) e de valor inferior ao salário de contribuição - seria, apenas, a poupança social. Os

servidores públicos e ferroviários das empresas oficiais teriam a complementação da aposentadoria a cargo do governo e afastamento, se houvesse conveniência, do serviço. A complementação seria paga em caso de afastamento, apenas. O mesmo poderia ocorrer com empresas, que teriam direito a uma dedução no Imposto de Renda.

13. Três pontos poderiam ser considerados na pensão de tempo de serviço:

- a) valor inferior ao salário de atividade, complementado no serviço público, empresas públicas, etc.;
- b) direito à indenização sempre que houvesse afastamento do trabalho de empregado cuja pensão não fosse complementada;
- c) prova de tempo de serviço reduzida à comprovação do início e dos 10 últimos anos - o período intermediário considerado óbvio;
- d) conversão em aposentadoria por velhice e, agora, integral, ao completar-se a idade legal, para os que continuassem trabalhando.

13.1. A transformação da aposentadoria por tempo de serviço aqui prevista permitiria a supressão do atual abono de permanência em serviço que não realizou sua intenção - forçar a permanência no trabalho de empregado com direito a aposentar-se. Hoje, é pago, a quem não tem interesse por outros motivos, ao aposentar-se. É um prêmio sem qualquer finalidade específica, além de ser um suplemento de salário pago pela coletividade. Com a economia poderiam ser melhorados os critérios das pensões por morte, cujos níveis baixíssimos constituem a

mais grave e a menos criticada pelos sindicatos das falhas do direito previdenciário brasileiro.

14. Os benefícios seriam concedidos até o limite máximo de 10 salários mínimos, embora as contribuições fossem ilimitadas. O princípio aplicável é o de que as pessoas de rendimento superior podem formar poupança individual e aplicá-la em valores mobiliários e imóveis e à nação cumpre garantir o direito à segurança contra os riscos sociais e, não, o direito ao luxo. Esse é um problema pessoal.

15. O sistema proposto, mais simples e racional do que o vigente, uma utópica tríplice contribuição que se reduz ao financiamento pelo consumidor unicamente, permitindo dar a todos os benefícios da Previdência Social, resolve, além desse, mais três problemas:

a) reduz os custos da Previdência, e com eles os encargos sociais das empresas, pela supressão de muitas formalidades, muito papelório, muita burocracia desnecessária - preenchimento de guias, contabilização de descontos, registros diversos, comprovações infinitas, etc.;

b) adota uma posição realista no que se refere ao financiamento da Previdência Social. O sistema atual, baseado na chamada tríplice contribuição, é financiado pelo consumidor. As taxas para custear "a parte do governo" entram em contas diversas; a parte do empregador inclui-se nos custos e termina, obviamente, sobre os ombros do consumidor; a parte do empregado, embora descontada, não é, geralmente, financiada pelo "fundo de salários" da empresa, mas termina incorporada aos custos. O sistema proposto prevê, realmente, o financiamento pelo consumidor, como já é, e, talvez, em proporção menor, pois o Imposto de Renda recai sobre rendimentos reais;

c) retira do benefício a condição de direito de alguns, custeados por sua contribuição, contrapartida de um pagamento, que pode ser cobrada quando se deseja. Trata-se de um direito natural - e qualquer um dele poderá se beneficiar no momento oportuno, havendo necessidade.

16. Uma vantagem final que deve ser considerada é a do combate à fraude. Temos duas ordens de fraudes na previdência social, fraudes complementares e postas em prática, não raro, pelas mesmas pessoas:

a) Fraudes de contribuintes, embora reduzida modernamente, pois todos reconhecem as vantagens da Previdência Social, as fraudes ainda perduram: o empregador que reduz para fins de Previdência Social o número de seus empregados ou seus salários. Constam oficialmente das guias de recolhimento, muitas vezes, menos empregados do que efetivamente existem ou seus salários são reduzidos.

b) Segurados, reais ou não, que na época do requerimento procuram por todos os meios forjar tempo de serviço ou elevar indevidamente seu salário de benefício.

17. A unificação da Previdência Social, embora tenha sido a maior operação administrativa de nossa história depois da transmigração da família real, ainda não surtiu todos os seus efeitos por não ter sido unificada ainda a massa de segurados. Perduram segurados de várias formas de vinculação (empregados, empregadores, autônomos, facultativos, avulsos, contribuintes em dobro, etc.), há setores marginalizados, como vimos, e há pessoas com regimes próprios - funcionários públicos e outros. Como as mudanças na estrutura externa são mais rápidas do que as mudanças nos modos de pensar e agir dos homens, ainda

continuamos na maioria dos casos a raciocinar em termos de institutos separados, muitas normas e atos sofrem a influência de um tempo em que o direito ao benefício era uma decorrência da filiação a uma instituição que abrangia uma área restrita - 40% no ex-Iapi, contra 80% no INPS. Graças a isso, sobrevivem muitos dos estereótipos tradicionais e permanece a luta do segurado para provar o óbvio - isto é, que trabalhou, quando ninguém vive sem trabalhar. Partindo do princípio de que, geralmente, na faixa dos 20 aos 25 anos todos os homens começam a trabalhar, um indivíduo do sexo masculino de 55 anos de idade deve ter 30 anos de serviço, no mínimo. Do contrário, de que estaria vivendo?

18. O princípio fundamental da solução que apresentamos para a seguridade social global é o de que toda pessoa engajada de qualquer modo no processo econômico, quer na produção, quer na circulação, quer na distribuição de riquezas, contribui para o progresso econômico e deve ser amparada. Tanto no cálculo do produto nacional bruto e da renda *per capita* todos entram, todos devem ser considerados na hora da redistribuição da renda nacional da qual a Previdência Social, principalmente na forma proposta, é a ferramenta máxima.

---

[206](#) Eis a lúcida análise do sociólogo francês em obra recentemente traduzida e excepcionalmente compreensiva e exata:

“1) Contradições entre os traços culturais de natureza diversa: os elementos ideológicos das culturas latino-americanas, de fato, jamais estiveram dissociados dos da cultura do Atlântico Norte, evoluíram com elas e tão rapidamente quanto elas. Em compensação, a tecnologia, pelo menos na agricultura, e sobretudo as estruturas sociais que, devido às condições da colonização em presença de indígenas atrasados, eram desde sua origem muito mais arcaicas que as da Europa Ocidental, permaneceram por muito tempo à parte das correntes de evolução do Atlântico norte. Aconteceu, assim, que muitos países da América Latina puderam partilhar das ideologias dos séculos XIX e XX e exigir as instituições delas decorrentes, embora conservando, em grande parte de seu território, estruturas sociais hierarquizadas segundo

modos análogos aos das sociedades feudais ou, até mesmo, das sociedades escravistas. Esses países ainda não conseguiram ajustar suas ideologias políticas avançadas às suas estruturas muito arcaicas, embora a combinação entre elas resulte num produto muito instável.

2) Dessa situação decorrem contradições entre os efeitos que se esperam dos métodos empregados para governar e para administrar o país e os efeitos que eles produzem numa sociedade para a qual não foram feitos. Em toda parte onde persiste a autoridade costumeira ou pessoal de chefes locais, a lei parece não ser mais do que uma declaração de intenção do governo, declaração essa que uma administração, não podendo atingir os indivíduos, é impotente para fazer respeitar. Não apenas essa impotência freia o desenvolvimento do país, como ainda o contraste entre o ideal que afirma e os fatos que o desmentem cria um sentimento de frustração que, por sua vez, é fonte de instabilidade política.

3) Finalmente, a mais grave das contradições provém da diferenciação da sociedade, sob a influência de um desenvolvimento econômico e social muito desigualmente distribuído, em duas *facies* sociais, em cada uma das quais os processos sociais não se ordenam do mesmo modo e que não se podem governar do mesmo modo. No entanto, como as duas formas de sociedades estão estabelecidas no interior de um mesmo Estado, é preciso submetê-las a um mesmo governo e dotá-las de instituições comuns, sem as quais seria impossível manter e consolidar uma unidade nacional. A integração das populações urbanas e rurais que, por comodidade de exposição, pode se admitir, correspondem, grosseiramente, às populações evoluídas e às populações atrasadas, opera-se em dois quadros diferentes em natureza e em dimensão; a nação, una, indivisível para uns; e uma multidão de pequenas comunidades, tribais, dominiais ou de vizinhança, para outros.” Jacques Lambert, *América Latina* (São Paulo, 1969, p. 149-150).

[207](#) Celso Barroso Leite e Luís Paranhos Veloso, *Previdência social na Suécia e na Inglaterra*, reproduzido na revista *Previdência Social*, n. 2, p. 7, set./out. 1967).

[208](#) Sobre o sistema da Nova Zelândia ver, entre outros: Paul Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Paris, 1953, e J. Henry Richardson, *Economic and financial aspects of social security*, Londres, 1960. Esse último livro considera-o “o primeiro sistema de previdência social completo do mundo”.

Este último autor acrescenta (p. 129) a respeito dos sistemas de custeio uma observação que não deixa de ser importante para o nosso estudo:

“Onde pensões de velhice e outros benefícios de previdência social são custeados entre taxas e benefícios. O financiamento por impostos gerais é suportado por algumas pessoas de modo que a carga tributária pode ser distribuída equitativamente, enquanto financiamento por contribuições especiais ou taxas vinculadas permite que uma parte indevidamente pesada do custo recaia sobre as seções mais pobres da população”. (Caso do Brasil e, convém registrar, também as incidências sobre o custo de vida assinaladas por

vários autores, mais reduzida no Imposto de Renda, que acompanha a curva do rendimento, o que neutraliza as tentativas de transferir a carga.)

[209](#) *Desenvolvimento e justiça*, Petrópolis, 1962, p. 125.

[210](#) Com estas palavras proferidas pelo Kaiser Guilherme I, Bismarck inicia a história da Previdência Social:

“Consideremos ser nosso dever imperial pedir de novo ao *Reichstag* que tome a peito a sorte dos operários, e poderíamos encarar com uma satisfação muito mais completa todas as obras que nosso governo pôde até agora realizar com ajuda visível de Deus se pudessemos ter a certeza de legar à pátria uma garantia nova e durável, que assegurasse paz interna e desse aos que sofrem a assistência a que têm direito. Nos esforços que fazemos para este fim, contamos seguramente com assentimento de todos os governos confederados e com inteiro apoio do *Reichstag*, sem distinção de partidos. É neste sentido que está sendo preparado um projeto de lei sobre o seguro dos operários contra acidentes do trabalho. Esse projeto será completado por outro, cujo fim será organizar, de modo uniforme, as caixas de socorro para o caso de moléstia. Porém, também aqueles que a idade e a invalidez tornaram incapazes de prover ao ganho quotidiano, têm direito a maior solicitude do que a que lhes tem, até aqui, dado a sociedade. Achar meios e modos de tornar efetiva essa solicitude é, certamente, tarefa difícil, mas, ao mesmo tempo, uma das mais elevadas em um Estado fundado sobre as bases morais da vida cristã. É pela união íntima das forças vivas do povo e pela organização dessas forças sob a forma de associações cooperativas, colocadas sob a proteção, vigilância e solicitude do Estado, que será possível, nós o esperamos, resolver este momentoso problema, que o Estado não poderá resolver por si só com a mesma eficácia”. (J. C. de Oliveira Torres, *Um mundo em busca de segurança*, São Paulo, 1961, p. 40-41).

[211](#) Encíclica *Pacem in terris*, n. 11.

[212](#) O teto de contribuição foi elevado posteriormente para 20 salários mínimos.

[213](#) Valiosa colaboração do INPS para com o Imposto de Renda está na fiscalização, através de livros contábeis, folhas de salários, carteiras profissionais, do pagamento de imposto no desconto na fonte. Como é tarefa específica da fiscalização de Previdência (e continuará dentro do nosso esquema) verificar se os salários registrados coincidem com a realidade, será possível verificar se há ou não sonegação do IR.

[214](#) Em nosso estudo sobre *Obstáculos à comunicação em benefício* (edição mimeografada de distribuição interna) comentamos o seguinte, aplicável ao caso:

“A contribuição é um imposto direto, descontado no salário, sistema correto teoricamente, pois faz do segurado o financiador de seu próprio Seguro Social,

mas psicologicamente desfavorável, pois todo tributo direto é antipático. E como o empregador é quem deve descontar e pagar, dentro de uma bela doutrina da solidariedade entre a empresa e o empregado, o eterno e muito humano desejo de sonegar impostos ('É lícito pagar o tributo a César?') faz do empregador, dentro da firma, um primeiro propagandista contra o Instituto. Mas, o pior não é isto: se ele paga tem o direito ao serviço. A equação é correta: mas, a contraprestação nem sempre pode ser dada como e quando o segurado deseja. Entre outras razões, pelo fato de serem muitos os segurados com iguais direitos e necessidades idênticas. Isto sem falar em deficiências reais dos serviços, em insuficiência de elementos por parte do segurado (ele 'sabe' que trabalhou 35 anos e, portanto, seus documentos são excelentes, mas o funcionário não sabe e precisa de melhores provas). E, afinal, pode ocorrer o fato de o segurado estar reclamando um benefício que o Instituto não dá, ou ele ter batido em porta errada. O fato de pagar cria, por vezes, um sentimento de falsa superioridade ou espírito de reivindicação destemperada, que leva o segurado a adotar atitudes agressivas e formular exigências estapafúrdias".

## **CAPÍTULO IX**

### **TENTATIVA DE CONCLUSÃO**

A crise brasileira, como vimos ao longo de todas estas páginas, gira em torno da crise da democracia, e daí a fase revolucionária da nossa história.

O grave problema do mundo moderno, com repercussões vivas na presente crise brasileira, vem de que todos são democratas, todos acreditam na democracia e querem vê-la funcionando, mas não se consegue, senão em raros casos, que ela efetivamente funcione.

O problema central da democracia é, obviamente, do voto e da representação, isto é, daqueles agentes da expressão da vontade popular que se consideram, afinal de contas, a razão central do regime. Se a democracia quer dizer o governo a partir do povo, tudo se cifra em fazer com que esse povo, que deseja governante, mas é, sempre, governado, faça ouvir sua voz.

Surgem muitos problemas: ficaremos em três, que, por si, são suficientes para mudar consideravelmente nossos modos de pensar habituais e que, por si, tornam obsoletas quase todas as teorias vigentes e a maioria das práticas:

a) A complexidade dos objetivos do governo. Tem o cidadão comum, mesmo o estadista comum, que não é técnico em coisa nenhuma, nem o desejado especialista em ideias gerais que um francês muito sagaz desejava ser, informações e pontos de vista bem fundamentados acerca dos vários problemas do governo? Pode desejar, vamos dizer, assistência médica, estabilidade monetária, escolas, impostos razoáveis estradas, seguros sociais satisfatórios, etc. Mas, se cairmos num problema concreto, o assunto se torna mais reservado do que a diplomacia de outrora.

Por vezes uma geração se defronta com uma charada completa, como acontece hoje, no Brasil: deter a inflação, acelerar o desenvolvimento, abolir desigualdades sociais, expandir a rede escolar e assistencial... Se fosse possível selecionar certos objetivos, considerá-los prioritários e deixar o resto para amanhã, a coisa seria mais fácil.

Mas importa fazer tudo ao mesmo tempo. E quantas pessoas há, no Brasil ou na Inglaterra, capazes de ter uma opinião realmente fundada em razões científicas, acerca de câmbio e moeda? Provavelmente em número igual ao das que sabem fazer uma bomba atômica.

b) No século passado justificava-se o voto, sob a alegação, algo óbvia, mas totalmente falsa, de que, como todos sabemos quais as nossas necessidades e, portanto, podemos decidir acerca do que nos concerne, votamos bem. Nascia esse raciocínio de uma curiosa confusão entre o bem comum e os bens particulares, os cidadãos e o povo como o conjunto dos cidadãos, ou, antes, não se via o “conjunto” além dos cidadãos. Eu, evidentemente, sei o que me concerne, mas posso perfeitamente desconhecer o que serve ao povo brasileiro em geral. Posso, inclusive, desejar algo que seja nocivo ao bem comum do povo. E posso ter força para fazer com que meu bem particular prevaleça. Aliás, quando se fazem pregações moralistas acerca do voto, todos dizem que se deve votar pensando no bem comum e não nos interesses particulares. Imagine-se um candidato que promettesse ampliação do plano de benefícios do INPS e o fim das contribuições. Seria necessariamente eleito: mas, se cumprisse a promessa, teria estabelecido o caos na previdência social. Um bom governo, muitas vezes, deve contrariar o povo e Lippmann acha que o malogro da diplomacia moderna, principalmente depois da

guerra de 1939, provém simplesmente do fato de que os estadistas de nosso tempo são obrigados a dar atenção à opinião pública, ao invés de decidirem pessoalmente, preferindo soluções inspiradas na prudência, não nas paixões vulgares.

c) Os fundadores de Repúblicas sonhavam com uma solução idílica que as circunstâncias dos primeiros dias dos Estados Unidos de certo modo confirmavam, mas que não repetiriam jamais, ali ou alhures: na escolha dos governantes e representantes, o povo indicaria varões conspícuos de projeção na comunidade e que iriam exercer seu *munus* público e voltavam como heróis de Grécia e Roma (reais? figuras de uma fase primitiva?) para seu lar e sua charrua. No Império do Brasil chegou, por força das alternativas de partido, a haver alguns casos de representantes que jamais perdiam sua condição de pessoas particulares que exercem sua profissão e, também, representam seu grupo. Nas Cortes Gerais da Idade Média, os representantes do Terceiro Estado eram mercadores e “homens bons” das vilas, que iam, apresentavam suas queixas ao rei, e voltavam. Curiosamente, o tipo do deputado que não se profissionaliza, costuma existir na Inglaterra e na Suécia. Mas, de modo geral, mesmo em órgãos de representação classista, a tendência é a da institucionalização da representação, isto é, o aparecimento do representante profissional. Trata-se de um fato que se agrava em países maiores. Mas sabemos todos, e Mosca o mostra, que, sempre, há uma elite governante, nas Repúblicas modernas ela se transforma numa verdadeira classe, isto é, num grupo profissional hereditário. Alguém já imaginou, a repetição, no Brasil, do estilo sueco, de deputados do Pará ou do Rio Grande do Sul conservarem, sempre, suas atividades profissionais particulares?

Ora, essa tríplice crise da democracia está conduzindo a uma solução que defendemos em outro local: uma Câmara de Estado estável, profissional, eleita primitivamente, mas sem precisar de periodicamente cortejar os eleitores e que elaboraria as leis e uma Câmara Popular, de sessões curtas, de verdadeiros representantes, que não perderiam sua condição de homens particulares e ficariam, na maior parte do ano, nas suas cidades e cuidando de seus problemas particulares. Nas épocas certas, iriam a Brasília, dar seu voto aos projetos, a que o Senado daria forma definitiva e solução de acordo com a melhor técnica. Esse Senado, vitalício, seria de fundo eleito, mas vitalício.

A solução, que reputo melhor, seria um desdobramento do Senado do Império, tendo, além dos senadores eleitos na forma do artigo 43 da Constituição do Império, outros, indicados pelo governo, e aprovados pelo Senado, que assim seria o juiz da entrada dos novos membros. Os senadores seriam representantes profissionais, legisladores profissionais, técnicos, que ofereceriam as soluções e as fórmulas. Os deputados dariam, apenas, a aprovação material às leis e diriam o que elas deveriam conter. O problema central do Brasil, como sente claramente o povo, é o problema do governo. Não é por acaso que o brasileiro discute muita política e se preocupa demais com o “governo”, menos com o parlamento, que não aprecia. É que o Estado é a única realidade essencial no Brasil. Tivemos organização política antes da organização social, tivemos o Estado antes de ter o povo, tivemos o “governador-geral do Brasil”, antes de haver Brasil a ser governado. Não é o “oficialismo” o mal: é a realidade. A igreja nasceu e cresceu apoiada pelo governo. A política social, hoje, é toda estatal. O povo não aprecia revoluções contra o Estado, e aprecia os estadistas afirmativos. É um fato. Aqueles que se colocam fora ou à margem do Estado se marginalizam completamente e ficam, realmente, fora

da realidade brasileira essencial. Um brasileiro existe, como simbolizavam certos costumes antigos, na medida em que participa do Estado. No Império, o voto consagrava a escolha imperial; na República, o voto era a expressão da vontade do governo. O fato de gostar o brasileiro de falar mal do governo nada prova senão a presença do governo no centro da vida do povo. Nada existe fora do Estado e, portanto, tudo se espera do governo, mesmo o impossível.

A crise atual, portanto, vem de que há uma crise no Estado brasileiro, crise que provém, principalmente, de não haver o Estado, e de muitos dos homens responsáveis adotarem crenças segundo as quais o Estado é um mal, e que a democracia se funda na fórmula americana, inaplicável ao Brasil: “quanto menos governo, melhor governo”. O brasileiro não aceita isso, mas os intelectuais e políticos de formação liberal acham que deve ser assim e com isso complicam tudo. (Há, também, os que deturpam tudo e dão caráter privatista ao oficialismo, na linha do filhotismo: preferem tirar do Estado apenas solução de problemas pessoais). Urge completar a revolução de nosso tempo, e restabelecer o Estado no Brasil, uma realidade distinta dos governantes e do povo, além e acima dos partidos e dos grupos. Um Estado como tivemos até 15 de novembro de 1889 e foi substituído por um jogo de homens e ambições.

\* \* \*

Seria possível, já, fazer a interpretação da Revolução de 1964 à luz da nossa doutrina? Aplicam-se-lhe as leis que julgamos vislumbrar no complexo de causas que, geralmente, influem nos movimentos sediciosos que se verificam entre nós?

Na medida em que se pode fazer história de um fato tão recente e cujas consequências ainda não se desdobraram completamente, é lícito admitirmos que, efetivamente, o

movimento revolucionário de março de 1964 confirmou nossas hipóteses.

1. Os estranhos instrumentos. É próprio de toda Revolução brasileira ser lançada exatamente pelas pessoas ou pelos grupos que, pela natureza das coisas, não estariam do outro lado: a Independência feita pelo príncipe real, regente do Brasil e lugar-tenente de Sua Majestade Fidelíssima. Até hoje muita gente não aceita o fato de termos o rei como o nosso libertador. Mas, não é o único ilogismo: é a regra. O mesmo se deu em 1964. Certamente muita gente ainda não sentiu a gravidade do passo dado a 29 de março e, por isso, muita gente não percebe o fato de que foi um ilogismo haver o governador de Minas, como em 1930, e um governador da UDN, dos coautores do “Manifesto dos mineiros”, o chefe político e o primeiro iniciador do movimento. Certamente havia apoio militar; mas a cobertura política e as condições materiais da deflagração do movimento se devem ao Sr. Magalhães Pinto. A versão histórica final mais próxima da verdade histórica reconhecerá no governador de Minas não apenas quem deu apoio e cobertura ao movimento, mas quem o tornou possível. Certamente o fez por sentir, como todo o povo mineiro, que era necessário impedir a revolução comunista. Mas, desde que os soldados começam a andar, a ordem civil desaparece. No dia em que disse a primeira palavra contra o Sr. João Goulart, o Sr. Magalhães Pinto assinava a sentença de morte da Constituição de 1964, tornava inviáveis, pelo menos em prazo razoável, as candidaturas civis (a começar da sua, da do Sr. Carlos Lacerda e da do Sr. Juscelino Kubitschek), criava condições para uma ditadura, que não veio, mas ainda pode vir. Os políticos e os jornalistas brasileiros costumam atribuir unicamente às pessoas e sua má vontade as razões dos fatos, ao invés de atribuir aos fatos as razões da boa ou da má vontade das pessoas. Não podemos considerar a

emasculação aparentemente provisória da classe política, o afastamento provisório das candidaturas em evidência, consequência da má vontade dos militares em geral, ou de alguns chefes militares, todos, pessoalmente, preferindo o regime de 1946, um presidente civil e o predomínio dos civis. Mas, há o fato de haver o governador de Minas, o eixo da ordem política brasileira, lançado um *non possumus* em face do governo e dado cobertura moral e política, além da puramente material, para que depusessem o presidente da República. Tudo que veio depois: cassações, Atos Institucionais, nova Constituição e com o que possui de singular, tudo, tudo, nasceu da ordem dada ao primeiro soldado para que descesse a Mantiqueira. Depois da passagem do Rubicão, não pode haver mais lugar para César, senão no Capitólio. Esta a verdade. A Revolução de Março foi feita por iniciativa do principal ou de um principal líder civil brasileiro: talvez haja significado o fim da atual geração política. (Parece que o único político que percebeu o caráter suicida da revolução - suicida para a classe política - foi o Sr. Juscelino Kubitschek, que, à última hora, ainda tentaria uma composição mas, com os tanques em marcha nas estradas mineiras, era tarde.) Confirma-se, pois, a doutrina.

2. Legalismo. As revoluções brasileiras são, todas, legalistas, procuram fazer-se dentro da lei e seu objetivo é salvar a lei contra governos fora da lei. Isto se fez em 1964. O Sr. João Goulart é que era subversivo e o novo governo, através do Ato Institucional nº 1, criou uma legalidade, a Constituição foi mantida e o marechal Castelo Branco eleito para completar mandato do... Sr. Jânio Quadros. Tudo estritamente legal...

Não estou fazendo ironia fácil: os homens assim raciocinaram e assim agiram.

3. A extrapolação dos resultados. As outras leis dizem respeito a resultados e conseqüências que vão além das expectativas conscientes e do que normalmente se poderia esperar. Se, no caso concreto, parece prematuro fixar qualquer conseqüência a longo alcance da revolução de abril de 1964, um fato parece certo. Foi uma revolução que não somente liquidou a legitimidade de 1946, ou o que restava dela, e deu início a uma fase nova da política brasileira. E isso foi uma surpresa desagradável para todos os líderes do movimento, e conduziu à ruptura entre alguns deles e o presidente Castelo Branco, a quem responsabilizavam pelo que era uma decorrência inelutável de um ato em que todos eram corresponsáveis: a quebra da legitimidade. E o choque provocado pelos atos de prisão, condenações e perdas de direitos e exílios, que acontecem em qualquer movimento armado, resultaram em outra conseqüência, também não desejada: a criação de um verdadeiro estado de espírito esquerdista no Brasil. Assim podemos enumerar a série de conseqüências da revolução de 1964, que foram além das expectativas:

a) fim do regime de 1946, com adoção de novo de instituições contrariando a mentalidade corrente (eleições indiretas, principalmente);

b) revolução administrativa real, com o fim do “Estado cartorial” e um começo de Estado técnico (reforma administrativa, INPS, BNH, despolitização da Sudene, etc.);

c) formação, entre setores intelectuais e no clero, de um estado de espírito que podemos dizer socialista, de hostilidade à sociedade fundada na propriedade e na iniciativa particular, assim como de hostilidade aos valores tradicionais da formação brasileira.

O êxito da reforma administrativa (item *b*) poderá conduzir, como conseqüência, ao esvaziamento da terceira

consequência e retomo dos intelectuais, por efeito das novas oportunidades do Estado Técnico, a apoiar o governo. Seu malogro, porém, poderá anular a primeira consequência. E, também, pode surgir um desdobramento ainda imprevisível, que forneça novas soluções. Mas o futuro a Deus pertence.