

Nota bibliographica

Do poder executivo na Republica Brasileira

Dos livros que no Brasil se têm escripto sobre assumptos de direito publico, bem poucos estampam uma idéa tão nitida do nosso constitucionalismo, como o do Dr. Annibal Freire, sobre o *poder executivo* nas suas relações com os outros poderes da Republica.

Já o conheciamos escriptor brilhante, dotado de poderosa visão critica, e agora o seu trabalho, além de confirmar as qualidades do artista, revela o pensador de rapida penetração, que analisa acontecimentos e esquadrinha textos legislativos antes de condensar o seu pensamento em syntheses, ás quaes não pretende imprimir o tom cathedralesco e caturra das formulas dogmaticas.

Seria tarefa difficil acompanhar em poucas linhas a discussão que lhe suggeriram o estudo e a experiencia adquirida na carreira parlamen-

tar dos factos, das opiniões, dos commentarios que volteiam em torno do mecanismo complexo que é a vida constitucional de um grande paiz.

Por isso tomamos o alvitre de extrahir, para servir de objecto á presente nota bibliographica, o que no livro do illustre professor da Faculdade de Direito do Recife, nos parece haver concentrado mais a sua attenção: o papel do poder executivo em face dos outros poderes, e a controversia suscitada entre presidencialistas e adeptos do parlamentarismo,

Elle é dos que julgam insustentavel a theoria da divisão dos poderes, e, antes de demonstrar que, no Brasil, ella não se concilia com a pratica, apoia-se no testemunho dos constitucionalistas americanos, desde Hamilton e Madison até os mais recentes, para corroborar o asserto de que nem mesmo no mais ardente fóco de democracia, isto é, nos Estados-Unidos, tal divisão se torna possivel. A' separação de funções a que o autor do *Espírito das Leis* attribuia o equilibrio juridico-politico das sociedades, deve contrapor-se, segundo o autor, a coordenação dos poderes, ou como diria Korkonow, a sua collaboração e combinação. Somente neste laço de interdependencia reciproca dos seus órgãos poderia o Estado attingir uma forma estructural harmonica, organizando-se em um systema de forças subordinadoras e coordenadoras das actividades sociaes.

Esta coordenação em absoluto não existe; é sempre desproporcional o exercicio de attribuições que se arroga cada um dos poderes, porque não está na vontade dos dirigentes dos negocios de um paiz fixar limites ao dynamismo de phenomenos tão complexos como os politicos, o qual

resulta de um jogo de factores prepostos á psychologia individual.

No Brasil e na Republica norte-americana, essa anomalia, porque não deixa de o ser para os theoricos idealistas, se manifesta pela superioridade do poder executivo em relação ao judiciario e ao legislativo, enquanto na França é o ultimo que se cerca de todo o prestigio.

Para o sociologo, o desequilibrio que resalta da cooperação do executivo, da magistratura e do parlamento na vida politica, explica-se pela fusão de elementos heterogeneos em que assenta a engrenagem do regimen. Republicana ou monarchica, a forma de governo é apenas um rotulo que se pode substituir sem alterar a textura onde se registam os traços fundamentaes do caracter nacional. O que tem importancia basica é o valor sociologico d'aquelles elementos, são as circumstancias que actuam e convergem para imprimir ao aggregado um feitio estavel ou oscillante, é a trama dos factos, que se tece com o evolver dos sentimentos e das idéas, sob a influencia do meio physico e do meio historico.

Salientando o dr. Annibal Freire que entre nós o poder executivo se eleva acima dos outros, aponta entre as causas d'esse phenomeno a educação do povo brasileiro nos principios monarchicos de que se impregnaram, desde os tempos coloniaes, as nossas instituições e costumes.

« E' certo, escreve elle, que os vicios da nossa educação politica, inveterados pelo poder pessoal, omnimodo que dominou no segundo reinado—sem embargo da admiração que devemos ter por Pedro II—levou muitas vezes á crença no deslumbramento do poder do presidente da Republica. D'ahi cederem-lhe por vezes preroga-

tivas que a lei faculta explicitamente a outro ramo do poder, ou animarem-no á pretensão de exercer uma verdadeira tutela politica sobre os homens e as cousas. »

E' aliás naturalissimo que na substituição de um systema politico por outro, persistam do anterior vestigios que só muito tarde se vêm a apagar; muitas vezes a mudança é apenas de nome, ao passo que o velho arcabouço se mantem inalteravel.

O chefe do poder executivo, no nosso regimen federal, é, com effeito, uma especie de monarcha temporario a quem se empresta uma autoridade quasi unica. Vemol-o intervindo na politica interna dos Estados, fazendo de arbitro nas questões de limites e nas luctas partidarias, orientando o reconhecimento das camaras cujos trabalhos dirige por intermedio de representantes de confiança. E si figura no pacto fundamental da Republica a sua responsabilidade perante os outros poderes, esta até hoje tem tido uma significação meramente platonica.

Além da alçada das suas prerogativas, elle gosa de um prestigio fóra do commum: a despeito de ser membro de uma sociedade civilizada e democratica, fecham-no em um ambiente que pouco differe da atmosphaera cortezã; conferem-lhe a virtude magica de fazer a prosperidade da nação; criam-lhe o papel de regenerador dos costumes e de summo pontifice do sentimentalismo patriotico; e, nos momentos de crise, para elle se voltam as multidões com a mesma fé votada aos idolos.

Outro habito social que vem da monarchia e em que se faz evidentemente sentir a força de centralização politica do Presidente, descobre o

autor na dynamica dos partidos que hoje se formam com a mesma rapidez com que se desarticulam:

« A chamada rotação dos partidos não era mais do que um simulacro para disfarçar as preferencias do imperante. Com a Republica, porem, urge que desappareça essa anormalidade. » E', de facto, um mal que só desapparecerá quando outros forem os moldes da educação popular.

Em synthese, a politica nacional offerece-nos actualmente o seguinte aspecto: em todo o paiz o chefe politico é o chefe do poder executivo, que dispõe das forças armadas e dos cofres publicos; nos estados, são os governadores, que contam com a maioria do eleitorado; nos municipios são os prefeitos. Uma verdadeira escala de attribuições e de regalias que absorvem ou restringem as funções dos outros poderes.

Entretanto, não divisa o autor com olhos de sceptico esse republicanismo em parte aparente; não vê ali um vicio inherente á natureza do regimen: « a experiencia tem ensinado de maneira concludente, que a coordenação dos poderes, tal como a instituiu, providente e sabiamente, a constituição federal, é facil de ser executada e cumprida com as limitações e equilibrios suggeridos para a efficiencia do systema. »

De certo não será isso para a epocha presente, em que a crise do paiz não é só de ordem financeira, mas tambem profundamente moral; taes limitações e equilibrios virão como coroamento de modificações no character nacional, modificações que serão lentas, e cuja extensão e complexidade difficilmente se podem precisar.

Todavia, todos cremos no futuro, vaticinamos uma idade aurea para a nação, e esta crença

já é uma grande virtude que em si contem o germen de construcções sociaes mais solidas e coherentes com os nossos ideaes.

*
* *

Entrando a discutir as opiniões em voga sobre as vantagens da adopção do parlamentarismo no Brasil, declara-se o dr. Annibal Freire pelo systema presidencialista por julgal-o mais compativel com a indole do nosso povo. Nega que aquelle possa sanar os defeitos que entravam a machina constitucional, os quaes se attribuem ao presidencialismo. Estamos egualmente de accordo com este modo de ver.

A divergencia em que se acham presidencialistas e parlamentaristas vale tanto quanto o desaccordo que outr'ora afastava os que buscavam a melhor forma de governo. Seria, porém, faltar ao criterio historico passar em silencio sobre um assumpto que dá margem a largas cogitações entre politicos e doutrinadores.

Não está, sem duvida, na mudança de formulas artificiaes a alteração de habitos incrustados na psychologia de um povo; as reformas profundas são uma consequencia de modificações profundas do sentimento colectivo, dos costumes, das idéas, modificações que se reflectem na opinião publica. Si esta, que actualmente é a maior focalização do poder social, conservar-se extranha ou indifferente a tal doutrina, a este ou aquelle systema, mau grado o fundo de verdade que encerrem, serão inuteis quaesquer tentativas para conduzir as instituições a caminho do progresso.

A critica do parlamentarismo esteia-se na

palavra insuspeita de escriptores que o estudam de perto nos paizes onde é praticado. Um dos seus inconvenientes consiste em annular o chefe do poder executivo reduzindo-o a simples figura de apparato. Referindo-se ao presidente da republica franceza, assim se expresa L. Duguit :

«Hoje em França, um chefe de Estado, qualquer que seja a origem que se lhe dê, qualquer que seja o poder a elle conferido, não passa de um personagem decorativo, que recebe os soberanos, preside ás cerimoniaes, offerece bailes e jantares, vae ás corridas, mas cujo papel politico está reduzido a zero.»

O regimen parlamentar exerce ainda uma acção dissolvente junto aos partidos que se fraccionam em facções sem ideal, seduzidas pelo fastigio do mando. Só o parlamento pode ser considerado uma aggremação politica autonoma, só elle governa, e se constitue uma especie de retorta de onde saem os ministerios que concentram todo o poder executivo. Estes, porém, fluctuam com os interesses do parlamento, são inconsistentes como as opiniões deste, que variam *au jour le jour*, levando a confusão e a desordem á administração publica.

Aliás, quando não tivesse o Dr. Annibal Freire a licção dos factos para fundamentar a sua critica, falaria em seu favor a sciencia que resulta da analyse dos proprios factos.

E' um principio elementar de psychologia collectiva que as assembléas se mostram incapazes de discutir e deliberar com presteza e acerto sobre assumptos de sua jurisdicção. A mentalidade de um homem, que resolve e age por si, sobreleva a da multidão que, ao contrario, desce

muito abaixo do nivel intellectual commum a qualquer dos individuos que a compõem.

Os espiritos mais perspicazes, de intelligencia segura, soffrem, quando fazem parte de um grupo, uma restricção na capacidade de raciocinio que pode collocá-los ao lado dos imbecis ou dos loucos. A historia está cheia de exemplos dessa degradação psychica que faz as sociedades mais civilizadas e os cidadãos mais energicos e forrados de sentimentos humanitarios, recuarem até os graus infimos da barbaria e da crueldade.

A esta lei não se furtam as assembléas legislativas; ellas apresentam um estado animico que em regra exclue a reflexão, o exame prolongado de questões que lhes estão affectas, e em torno das quaes se chocam interesses complicados.

A vacuidade oratoria do partidario demagogico e a incompetencia da maioria composta de mediocres arrebanhados pelo caciquismo politico em todas as classes, reforçam e aceleram a decadencia dos parlamentos aqui, como em toda a parte. Já Stuart Mill dizia que do governo da mediocridade só se tem a esperar um governo mediocre.

Nas assembléas legislativas é a suggestão um dos factores que cooperam mais imperiosamente: ella actúa quando a votação tem de correr livre, isto é, quando fica a cada votante a escolha do rumo a seguir durante os debates.

A liberdade que, por ventura, lhe é concedida pelo partido ou pelo governo, é apenas apparente, porque um pequeno grupo acaba sempre por impôr á maioria a sua vontade ou modos de pensar.

As vezes acontece que um só homem trans-
forma uma assembléa em um rebulho de Panu

gio; basta que tenha a palavra energica e insinuante e saiba interpretar, no momento dado, o sentir das massas que o ouvem e applaudem. Homens assim não faltam no amphitheatro dos parlamentos. Audaciosos e sagazes no assumir attitudes que se quadram ás situações, são habéis exploradores da emotividade pouco resistente dos seus pares, ao mesmo tempo que se assenhoreiam desse terreno movediço, fluctuante que é a opinião publica. Falando delles escreve G. Le Bon que «são verdadeiros soberanos de uma assembléa. Os homens de uma multidão não poderiam dispensar um senhor. Eis porque os votos de uma assembléa não representam geralmente sinão as opiniões de um pequeno numero. Os *meneurs* agem bem pouco por seus raciocinios, muito por seu prestigio. E a melhor prova é que si uma circumstancia qualquer os despoja deste prestigio, elles perdem toda influencia.»

Não se quer saber si o suggestador é um espirito culto, esculpulo no modo de conduzir-se em politica; são qualidades que se dispensam para crear convicções. Os grandes talentos nem sempre sobresaem nas deliberações parlamentares; elles se nullificam ou se contam como unidades equivalentes aos espiritos mais ta-canhos.

Falando dos membros da Assembléa de 1848, conta-nos Saint Simon que pouco realce e nenhum prestigio tiveram ali Victor Hugo, Edgard Quinet e outros. «As assembléas, accrescenta elle, são o canto da terra onde o brilho do genio se faz menos sentir. Ali só se terá em consideração uma eloquencia apropriada ao tempo e ao lugar, e os serviços prestados não á patria, mas aos partidos.»

À impressão que o observador das cousas politicas recebe da vida parlamentar em todos os paizes, mesmo entre os que não são parlamentaristas, o induz a combater um systema que, a ser adoptado no Brasil, daria só fructos mirrados, si não apressasse o resvalar das nossas instituições para a anarchia.

Ao concluir esta nota bibliographica insufficiente para deixar o leitor com um conceito exacto do livro do Dr. Annibal Freire, resta-nos felicitá-lo por ter enriquecido com uma produção, sob todos os titulos recommendavel, a nossa litteratura juridica relativamente escassa em obras de valor.

JOAQUIM PIMENTA.

Livre docente

