

GOVERNO PARLAMENTAR E PARTITOCRACIA

GIUSEPPE MARANINI

As garantias da liberdade política em tôda a Europa se manifestam atualmente alteradas por um processo de reajustamento e transformação, ligado a profundas mutações sociais, políticas e psicológicas, à revolução dos meios de difusão do pensamento e dos conhecimentos, ao vertiginoso surto dos transportes, às novas técnicas produtivas e às novas armas bélicas. Explica-se, assim, como a presença de tantos fatores novos, em rápida evolução, projete uma sombra de perplexidade e incerteza, sôbre todos os fenômenos da vida associada e em consequência, sôbre o fenômeno jurídico.

Grande é a diferença entre a atmosfera dêste após-guerra e a do outro. Outrora, como hoje, em um mundo convulso e perturbado, aplaca o estrépito das armas, fervia, contudo, o debate ideológico. As entidades políticas nacionais pareciam, entretanto, ainda vigorosas; difusas eram a esperança e a ilusão de uma readaptação estável, além de definitiva; as nações do ocidente europeu eram ou se julgavam fundadamente vitoriosas; e enquanto os grandes Estados mais ou menos liberais, de cujo choque surgira, originalmente, o conflito, a Alemanha, a Áustria e Rússia jaziam prostradas e parecia que os novos ordenamentos jurídicos já deversem exprimir, para todo o mundo, os ideais das democracias vitoriosas.

A sociedade das Nações na órbita internacional, a florescência das constituições democráticas, novas ou renovadas nas órbitas estatais, são o documento de uma hora, não sem grandeza, em que homens de Estado e de saber se crerem já no limiar de uma época nova, destinada a cancelar, em nome de uma completa racionalização do direito, todos os irracionais resíduos históricos do antigo trabalho humano.

Ilusões fadadas a desvanecer-se ao primeiro contato com a realidade. A ordem frágil internacional, privada de organização eficaz e de sanções também eficazes, podia parecer vital até quando subsistisse uma certa homogeneidade estrutural e ideológica entre os Estados que a compunham; mas devia revelar-se de todo ineficiente, não apenas porque se fôsse desfigurando a homogeneidade, quer pelo reaparecimento de um Estado russo forte, quer por uma série de revoluções nos Estados de democracia recente ou não. O naufrágio das democracias nacionais italiana, aus-

tríaca e alemã, desequilibrando todo o sistema político que constituía o substrato da tentativa de instauração de uma democracia internacional, preparava e anunciava a falência dessa mesma tentativa.

Pode, portanto, parecer não de todo arbitrário que as etiologias da segunda catástrofe mundial remontem à falta de vitalidade manifestada por alguns e talvez por todos os ordenamentos constitucionais democrático-parlamentares das Nações constitucionais européias; falta de vitalidade que em alguns casos conduziu em verdade à queda desses ordenamentos; e em outros casos, ainda que consentida a sua sobrevivência, tornaram-se incapazes de construir pelos povos ainda livres um instrumento poderoso de onde potenciar as suas energias e fazer frente, a tempo, às ameaças que irrompem da tirania.

O fenômeno da decadência das instituições livres foi, é bem de ver, somente limitado a alguns países que com ou sem razão, se sacrificavam pela nova ordem nacional e internacional, fundada em nome da democracia, e que podiam ser inexperientes quanto a uma irritação nacionalista ou quanto às dificuldades econômicas insustentáveis, para abater essa ordem no interior, à espera de poder atacá-la no exterior. A decadência foi geral e nenhum país do continente pôde a ela subtrair-se; a mesma Inglaterra insular, mãe das liberdades políticas modernas, de algum modo sofreu as suas conseqüências. É, pois, lícito supor que ao menos em parte, a decadência era devida a um erro e defeito interno de sistema: erro e defeito paradoxalmente tornados funestos, próprios da hora em que o mesmo sistema parecia aprovado pela vitória militar dos povos que combateram sob o seu signo; e quando, de outro passo, através da experiência e da doutrina, podia vislumbrar-se chegado, finalmente, à sua completa racionalização, à juridicização perfeita e totalizada dos seus princípios.

A pesquisa dêste possível defeito parece extremamente necessária neste segundo após-guerra, tanto mais obscuro que o anterior, e tanto mais ameaçador pela causa das liberdades políticas e da convivência pacífica internacional. Agora não mais como em 1918, tôda fôrça reside nas mãos de um grupo de potências ideologicamente homogêneas. O fim da guerra encontrou o mundo dos vencedores, não só dividido e inimigo, mas alinhado sob fórmulas de convivência política e jurídica dificilmente conciliáveis. É, assim, evidente que estão iminentes perspectivas negras, se a fraqueza oculta que já no outro após-guerra minou as instituições democráticas não puder ser reconhecida e superada.

2) A história das liberdades contemporâneas é estritamente ligada à história das instituições inglesas, ao ponto de não se poder

compreendê-la nos seus desenvolvimentos, sem uma freqüente remissão àquelas instituições. E isso, não porque sòmente na Inglaterra tenham sido tentadas e amadurecidas experiências de democracia, equilíbrios de poder, garantias constitucionais, defesas jurídicas da liberdade e da dignidade da pessoa humana. Bastaria recordar-se Atenas e mais tarde a grandiosa construção do direito público romano e as primeiras liberdades germânicas; e para remontar a éras mais recentes, as intensas e multiformes experiências comunais e o singular edifício da constituição da república de Venesa, sobrevivente até o limiar de nossa época.

Mas, se tal patrimônio permanece operante nas insondáveis profundidades da consciência de todos os povos que se confessam herdeiros e continuadores da civilização mediterrânea (e entre êstes os povos de lígua inglesa em primeiro plano), convém todavia, reconhecer que seria impossível surpreender qualquer traço de continuidade entre as experiências que o constituíram e as atuais. Nem é justo invocar exceção alguma como a da república de S. Marino, ou de algum modo a da Suíça. Ao contrário, a experiência que continua e se renova em nossa vida diuturna é a da liberdade inglesa, transfeita, través da revolução da América e das revoluções francêsas, em matriz comum de todos os moderos ordenamentos constitucionais.

A revolução da América cristalizou uma determinada exegese das liberdades da Inglaterra; e essa cristalização, eficiente e forte outorgou-nos o tipo do govêrno presidencial, ainda soje dominante além Oceano. Mas, na Europa, em seguimento à influência exercitada pelo espírito da Revolução Francesa sôbre as instituições inglêsas, afirmou-se uma intepretação profundamente diversa que chegou até o govêrno parlamentar em sentido estrito.

3) A constituição da Inglaterra saiu não das meditações de um filósofo ou de um ideólogo ou de um jurista. É o conseqüente de um complexo de felizes adaptações históricas, sazoadas em uma grande ilha protegida pelo mar, onde a vida nacional podia desenvolver-se sem o constante íncubo das invasões e sem o pêso deformante dos exércitos permanentes, na atmosfera propícia de uma civilização mercantil, propensa aos compromissos e transações razoáveis.

Cada um dos institutos tradicionais de cuja coordenação ressaí o edifício constitucional inglês, é a expressão de uma fôrça política diversa. O ponto de partida é a monarquia feudal, em que os senhores feudais reivindicam e impõem ao rei determinadas garantias de imunidade e privilégios, que serão mais tarde as liberdades de todos os cidadãos inglêses. Eis, pois, o rei e os congressos dos feudatários que se estabilizam na Câmara dos Lordes. É

por isso que até o fim do século III, também na Inglaterra florescem as burguesias cidadinas se bem não tão ricas, ardentes e poderosas como na mesma época na Itália, e eis os delegados burgueses, antagonistas e aliados dos delegados nobres, formando um flanco político, enucleados e uma câmara separada, a CÂMARA DOS COMUNS.

O superamento do particularismo medieval, que nos países do continente se exerce através do absolutismo, na Inglaterra êle atua através da concorde discórdia destas forças históricas, que resultam na composição e unificação dos seus interesses, no terreno da lenta elaboração construtora do aparelho constitucional.

No continente, a monarquia unitária surge da ruína das liberdades locais; na Inglaterra, surge, com maior eficácia e mais profundas raízes, da obra secular, delicada e complexa, de coordenação e composição das forças locais, em que continuam e vigoram remotas tradições de auto-governo.

Em consequência, a evolução do costume constitucional na Inglaterra não é senão o reflexo espontâneo da evolução das forças sociais que se exprimem em cada instituto; e a divisão das competências e das atribuições constitucionais só pode ser a resultante de uma adequação instintiva e espontânea de todos os institutos às suas possibilidades práticas. O rei, cercado de seus ministros exerce com vigor a função de governo, mas é constrangido a solicitar às assembléias os meios financeiros; e as assembléias que os concedem, procuram controlar-lhes o uso, prescrevendo as normas que devam disciplinar a ação do governo. Arrogam-se, assim, o controle financeiro e a legislação, com o aumento de seu poder, tendem a impor as diretivas justas do governo, encontrando, porém, enérgicas resistências no governo do rei. Êste, por seu turno, não mais renunciou, pela iniciativa e pela sanção, a uma direta participação na função legislativa.

Sobre êste duelo secular entre o governo e as assembléias, engrandecem a independência e o prestígio dos juizes, garantia comum de tôdas as forças adversas na luta. Determina-se, desta sorte, um plano em que se reconhece um modelo aproximativo de tripartição de poderes e funções: aos juizes a justiça, a dizer, a função de haurir da ordem jurídica geral e abstrata, das normas, a ordem jurídica específica e concreta; ao governo do rei governar e administrar, na órbita das leis; às assembléias legisferar, e ainda, sem demora, controlar o governo e inspirar-lhe pelo menos a direção geral das leis.

As meditações teóricas de Montesquieu, se infundem, a êste ponto, no processo evolutivo. O governo do rei, ao tempo de Montesquieu, conservava no país uma força política própria e os minis-

tros são ainda os ministros do rei, entrevedo-se o regime da onipotência parlamentar.

Um rei enérgico que queira valer-se do poder e que saiba encontrar apoio na Câmara Alta ou dobrá-la, exercitando, com largueza, o direito de nomeação, pode ainda arrostar com sucessos a Câmara dos Comuns. Os homens de que se cerca são ainda os seus ministros e não os ministros da Câmara dos Comuns. O conflito entre os poderes, se bem que raro, em ação, permanece implícito e latente em tôda a expressão da vida constitucional. O parlamento ameaça os ministros do rei com a incriminação, o rei aos Comuns com a dissolução, os pares com as chamadas "inforname". Este conflito latente é a mola animadora do regime, o verdadeiro princípio organizador de todo o sistema das liberdades inglêsas, a salvaguarda de fato daquela independência dos juizes, que é, por sua vez, a salvaguarda recíproca dos outros dois poderes.

4) A revolução da América reflete e em um certo sentido cristaliza tal fase evolutiva. O constituinte americano tem presente êste modelo e procura interpretá-lo, adaptando-o às exigências de uma democracia avançada. Repudia o rei da Inglaterra e não forjará, de certo, um outro rei de direito divino. Mas criará um rei, radicando prudente e eficazmente o seu prestígio na soberania do povo. Rei eletivo e temporário, o presidente dos Estados Unidos renova a autoridade do executivo, reconsagrando-a no espírito da nova era racionalista.

Não pode o constituinte americano criar de novo e artificialmente as contraposições de fôrças históricas que rastreavam os equilíbrios constitucionais da Inglaterra. Mas obvia a isto, conferindo, nas rígidas normas de uma lei constitucional escrita, uma acentuada autonomia e independência a cada um dos institutos constitucionais e realizando uma repartição precisa de competências, que muito se aproxima daquela tradicional inglêsa, consoante à interpretação de Montesquieu.

Com fatores simples e eficientes entre os quais, em primeiro lugar a duração diversa e o ritmo diverso de renovamento dos vários órgãos, o constituinte americano consegue, de resto, obter que também na nova América como na vetusta Inglaterra diferentes fôrças políticas se disponham em ordem aos diferentes órgãos, animando e tornando ativo o seu antagonismo. eficaz o conflito latente ou aberto. Há também interferências recíprocas que atenuam e ativam conjuntamente a divisão dos poderes. O presidente intervém na legislação com a iniciativa e o veto suspensivo, mas afinal cede à vontade das assembléias legislativas; e as assembléias legislativas condicionam a atividade do govérno ao contrôle finan-

ceiro e à preeminência legislativa; mas não podem nomeá-la nem muito menos determiná-la.

Os ministros são os ministros do presidente e o presidente responde diretamente ao soberano, isto é, aos leitores e não às assembleias, sem contudo exorbitar, por causa da vigência do controle judiciário. Grande é, pois, a força positiva do presidente, mas ainda maior é a força negativa da suprema corte.

Dentro deste jôgo ágil e eficiente de antíteses, em contínuo dinamismo, encontra-se aqui o terreno propício para que prosperem, criando-se como que o humus das liberdades políticas, as autonomias locais e as tradições do auto-govêrno. A fórmula democrática do govêrno da maioria se completa assim com a garantia efetiva do respeito da minoria. O jôgo alternado da política transforma sucessivamente as maiorias em minorias, mas as minorias batidas não ficam, porém, desarmadas. Perdida a Câmara, resta ainda o Senado. Perdido também êste, procuram acolher-se tenazmente na Corte Suprema e a sua resistência desenvolve uma função constitucional, específica, animando aquêle sistema de oposições legais internas, no regime, que constitui o verdadeiro e primordial presidio das liberdades.

Como tôda cousa humana, a constituição americana, sem dúvida, é também visivelmente imperfeita. De qualquer maneira, constitui uma expressão rudimentar e aproximativa, para assim dizer, mas praticamente eficaz, *de liberdade organizada*: vale dizer, um sistema de defesa positiva das liberdades individuais e não uma simples eliminação de sistemas históricos opressivos.

5) Não seria, entretanto, a interpretação americana da tradição inglêsa que deveria oferecer inspiração aos processos constitucionais da Europa continental. Não obstante o tradicionalismo britânico tenacíssimo, a mesma linha de desenvolvimento da constituição inglêsa era destinada, ao contrário, a sofrer a pressão do abstrato racionalismo democrático de inspiração francêsa.

Também na América, o ensino do enciclopedismo se efetivava, mas o constituinte revolucionário e livre havia resolvido o problema, como se viu, radicando a força do monarca, isto é, do presidente, na soberania popular. A presença dos institutos históricos não permitia isto na Inglaterra, onde era impossível eliminar a dinastia, quando os privilégios políticos do feudalismo cediam lentamente terreno à pressão burguêsa. Em tal antessupôsto, era fatal que a necessária e inevitável afirmação do princípio da soberania popular rompesse o equilíbrio das antíteses históricas e levasse todo o prestígio do poder àqueles órgãos do novo soberano, o povo, os quais constituíam a expressão menos mediata.

Prenuncia-se dêste modo a era do govêrno parlamentar, na qual os ministros devem gozar da confiança das assembléias. O soberano os nomeia, procurando interpretar a vontade das assembléias, exonera-os quando as assembléias expressam a sua desconfiança. Não são, em verdade, os ministros do rei, mas os das assembléias. E logo que, com a Revolução Francêsa, surge na Europa a era do predomínio ou do domínio das burguesias produtivas, é fatal que na própria Inglaterra entre os dois ramos do Parlamento, o burguês determine e expresse de modo decisivo, a sua vontade. Assim, enquanto a antítese histórica — govêrno-parlamento — se vem resolvendo no monômio do govêrno parlamentar, o enfraquecimento da dualidade de câmaras tende a concentrar ulteriormente o poder em uma única assembléia — a burguêsa.

Frente a uma tal concentração de poderes de vários graus, segundo os lugares e tempos, também a soberania judiciária ficará amortecida. A confusão dos dois poderes prejudica inevitavelmente a independência do terceiro.

O sistema do govêrno parlamentar grangeia sempre menos uma autoridade contrastada na prática e na doutrina constitucional européia, no decurso do século XIX e início do XX. É singular, porém, observar-se que, enquanto tal sistema se manifesta pela evolução constitucional inglêsa, e em grande parte consegue impôr-se à Europa pela autoridade da tradição inglêsa de govêrno livre e representativo, mesmo na Inglaterra não chega mais a realizar-se completamente. Nessa ilha afortunada, tenacíssimas rêmoras históricas continuam ainda no último estágio evolutivo, a fazer sentir sua fôrça, atenuando, de algum modo, o fenômeno da progressiva concentração dos poderes.

O alento ao auto-govêrno, o individualismo radicado, a persistência dos grandes organismos políticos locais, dos médios, dos pequenos e até dos ínfimos ciosos de sua autonomia e a difusa educação política não constituem terreno favorável a tal evolução. O mesmo equilíbrio dos institutos constitucionais, de qualquer maneira, sobrevive a si mesmo. País onde a lógica formal não goza de um culto excessivo, a Inglaterra, depois de haver criado o sistema parlamentar, retarda a conduzi-lo às suas últimas conseqüências. O prestígio da coroa é um contra-pêso político forte, em plena era parlamentar; e a sobrevivência tenaz da fôrça política do feudalismo é um freio ao extra-poder da assembléia eletiva, freio ainda vigoroso no humbral do nosso século. A Magistratura chega a manter no costume e na opinião pública a sua antiga posição de poder soberano. Sómente depois da reforma da Câmara Alta, em 1911, também na Inglaterra o sistema se orienta por uma atuação, senão completa, pelo menos mais rigorosa. E a presença dos úl-

timos grandes partidos tradicionais, dotados de considerável coesão, mas opulentos na sua vida interna, democrática, contribui para manter uma balança política e para conservar no novo sistema uma certa eficácia nos contrôles constitucionais.

Extremamente significativo, enfim, é a tenaz persistência das eleições ao colégio político uninominal. Esta matéria eleitoral mantém um contato direto entre os eleitos e os eleitores, atenua a força dos contrôles dos partidos sobre os eleitos, força, enfim, os partidos à procura de homens de qualquer individualidade e relêvo, contrariamente à sua tendência normal.

O govêrno parlamentar, ao contrário, se conduz, até as últimas conseqüências, nas suas imitações continentais, não se surpreendendo com êste evento. No continente, as cristalizações históricas não freiam, como na Inglaterra, a corrente evolutiva, pois que a conquista da liberdade burguesa atua no plano da revolução.

Decadente a dinastia capetingia, cai, virtualmente, a monarquia, em tôda a Europa continental. Doravante, as burguesias encaram com suspeita o instituto monárquico e se volvem ao desenvolvimento integral do sistema parlamentar, em tôda a sua complexidade.

É o que, pelas incertezas, oscilações, retôrnos parciais acontece desde a restauração em França, como se expressa na constituição de 1875 e no costume parlamentar que a integra e completa.

É o que se dá na Itália, onde um costume transforma em sentido plenamente parlamentar um "ESTATUTO", redigido com inteligência diversa. É também o que se verifica mais ou menos em tôda parte, em proporção direta da afirmação política das burguesias produtivistas e liberais. Sômente onde a ascensão política burguesa se processa com lentidão e onde resíduos de autocracia dinástica continuam de estorvar o terreno, dar-se-á a persistência de um constitucionalismo puro ou, na verdade, a de um pseudo-constitucionalismo: os ministros permanecem os ministros do monarca de direito divino e as assembléias só vigem como instrumento de legislação e de contrôle mais ou menos eficaz.

6) A primeira guerra européia leva o processo à sua plena maturação. Só na Rússia, onde a burguesia praticamente não existe, das revoluções não pode nascer um regime parlamentar. Em tôdos os outros países que surgem livres, em virtude do desmoronamento dos impérios centrais ou nas zonas periféricas do extinto império russo, concretiza-se o modelo ideal de govêrno em que se epilogam, segundo parece, o espírito das democracias do Ocidente e o pleno advento das burguesias liberais. E se efetiva com tôda a intransigência racionalista própria dos momentos revolucionários e das criações doutrinárias. Tudo isto que nos mode-

los históricos tinha vitalidade por fôrça dos costumes, ou de leis e costumes conjuntamente, e em parte, implicitamente, é traduzido com rigor em linguagem explícita e fixado em normas escritas.

O princípio da responsabilidade política do gabinete, em confronto com o parlamento, e em seguida, da necessária confiança do parlamento, se em função rigorosa, equivalia à eleição e à renúncia do gabinete por parte do parlamento. O princípio da soberania popular implicava o sufrágio universal e o desautoramento de todo órgão constitucional não eletivo. O princípio da democracia quantitativa, aritmética, exigia que tôdas as fôrças políticas do país organizadas em partidos, ponderassem no parlamento-govêrno, a saber, o govêrno parlamentar, em proporção exata de sua consistência numérica. Foram estas as características comuns, através de variantes, não substanciais, das novas constituições.

O chefe de Estado, quase em tôda parte, quando não desaparece tal como na constituição bávara, reduz-se a uma função mais ou menos simbólica e honorífica. Em tôda parte, o parlamento assumiu um caráter explícito ou virtualmente de nono-câmara, visto como a segunda câmara, onde foi conservada, deixou de exprimir particulares fôrças históricas organizadas, torna-se mais ou menos uma duplicata eletiva da primeira câmara e de qualquer modo se coloca em condições de uma subordinação manifesta.

Em tôda parte se estatui a obrigação formal de desfrutar o gabinete a confiança da câmara, como o dever de se demitir, se tal confiança não é integral. Em muitas constituições, suprimiu-se ao chefe de Estado a função de enterpretar a vontade do parlamento, quanto à nomeação do primeiro ministro e do gabinete, confiando-se à câmara a sua eleição. A faculdade de escolher a câmara ou as câmaras por parte do govêrno foi supressa ou condicionada de modo a torná-la normalmente quase impraticável. O "*referendum*" já se instituiu tácitamente na prática do govêrno parlamentar, ao passo que as eleições sucessivas para a escolha antecipada da câmara implicavam na decisão popular, em razão do conflito, encontraram larga e explícita disciplina e acolhimento.

Finalmente, por tôda parte, se inaugurou a representação proporcional, que pareceu o coroamento necessário da perfeita democracia.

7) Enormes eram as esperanças que se nutriam no novo e acabado aperfeiçoamento, conseguido pelos ordenamentos livres em tão grande parte do mundo. Mas, êsse aperfeiçoamento era apenas aparente; era, dir-se-á, uma perfeição negativa; consistia, como se mostrou, na única remoção de todos os resíduos históricos das autocracias e dos privilégios políticos do passado. Não, entretanto, na organização de um aparelho de poderes capaz de oferecer

uma defesa sólida aos indivíduos e às minorias; e tanto menos, na criação de um sistema de governo em cuja autoridade e liberdade se encontrasse uma síntese, que fôsse capaz de funcionar, não podendo, ao mesmo passo, degenerar-se em um novo absolutismo. O problema, pois, era complicado pelo fato de que os povos chamados a essa liberdade integral, não se achavam preparados, mal vindo na crise bélica tôdas as suas estruturas históricas tradicionais.

E o fato ulteriormente agravado era que o governo parlamentar chegara ao seu triunfo definitivo e formal, no momento mesmo em que os seus pressupostos sociais, há muito carcomidos, vinham agora em minoria.

Já a experiência prática do governo parlamentar, onde pudera atuar, até a explosão da primeira guerra mundial, estabelecera-se fundamentalmente como experiência burguesa, amadurecida no clima liberal e leberalista do século 19.

O tipo de Estado que essa experiência havia produzido se equiparava a um ambiente econômico e político individualista e dissociado, onde a economia do mercado era quasi pacífica, onde se confiava nos espontâneos equilíbrios econômicos, onde eram proibidos os sindicatos ou apenas tolerados, onde os monopólios ainda não haviam celebrado os seus fastígios, onde os partidos políticos eram pouco mais ou menos correntes de opinião rudimentarmente organizada ou completamente desorganizada. Entre o Estado e o indivíduo não havia grandes forças organizadas intermediárias: bastava que o Estado tivesse um pouco de força para ocorrer na defesa dos indivíduos contra os indivíduos. E era ela pouquíssima e não mais, afim, de que se não tornasse isso mesmo um perigo de opressão.

De outro lado, as representações políticas que disputavam suas cadeiras nas câmaras eletivas, muitas vêzes em divergência terrível sôbre muitos problemas, chegavam, todavia, a um acôrdo, em sua maior parte, numa esfera social e por essa esfera exprimiam a unidade fundamental, implícita.

O sufrágio censitário e, decaído êste, ainda por um certo tempo a inércia do proletariado consentia em manter-se naquela homogêneidade de classe, ao menos em confronto com os problemas essenciais. A eleição para o colégio uni-nominal levava ao parlamento um certo número de homens já habituados a afirmar a sua personalidade, e que, por isso justamente triunfavam nas eleições.

Representações de tal natureza ainda no regime parlamentar encontravam — se nem sempre sem grave dificuldade — o modo de vitalizar um governo, para melhor funcionamento; enquanto de outro passo, a índole e o nível médio de boa parte dos eleitos e sua

relativa independência nos vínculos para com os organismos externos do parlamento, tornavam possível, no desdobramento de sua função, um mínimo de objetividade e de espírito crítico.

O sistema do govérno parlamentar tinha concentrado todo poder virtual da câmara eletiva e feito dêste amplo colégio uma ditadura, em certo sentido: mas uma ditadura exercida por um corpo tão numeroso e permeabilizado pelos fermentos do individualismo burguês e exposto aos reveses das eleições periódicas, que não parecia perigosa.

Nos últimos decênios do século 19 e mais ainda nos primeiros vinte anos do novo século, uma condição bem diferente de cousas vinha amadurecendo. O individualismo liberal, ainda vivo como aspiração da melhor parte das burguesias européias era combatido àasperamente pelas novas doutrinas, contra as quais se polarizavam as forças novas do proletariado, não ainda adequadas à autonomia política, mas nem por isso passivas e inertes.

O interdito de coalisão, postulado pela Revolução Francêsa, pressupôsto tácito de todo o sistema político-econômico liberal-liberalista, não era mais que um remoto saudosismo histórico. Instituições grandiosas, organizadas e combativas de trabalhadores e de empresários unificavam e monopolizavam tanto a procura como a oferta do trabalho, modificando com um forte coeficiente político os orçamentos espontâneos da economia livre, enquanto o desenvolvimento dos trustes, dos cartéis, dos monopólios alterava o jôgo da procura e da oferta dos mercados, introduzindo, também aqui, um coeficiente político.

De outra parte, as novas forças associativas, dimanando da luta econômica, politicizavam-se, influndo na vida dos partidos, de modo tão decisivo a torná-las dora em diante anacrônicas, impossibilitadas as correntes de opinião, livres e espontâneas, que eram a essência dos partidos.

Os partidos da nova época se apresentam como organismos disciplinados, dotados de administração, finanças, imprensa, inevitavelmente coligados às organizações econômicas sindicais ou turísticas de que defluem as lutas e os interêsses. Verdadeiros estados no Estado, ordenamentos jurídicos autônomos, põem-se êles em crise com o seu particularismo e muita vez com o seu liberalismo o frágil Estado liberal-parlamentar ao qual se apresenta uma tarefa bem mais grave da que lhe caberia, em virtude do aparelhamento. Já não se trata de defender o indivíduo contra o indivíduo, mas de defender o indivíduo e a lei contra poderosas organizações. Estas, por sua vez, trazem sempre novo alento pelo sentimento de pânico potencial que invade os indivíduos por motivos da carência do Estado. O indivíduo sentindo-se indefeso no

maior ordenamento, o Estado, vai procurar sua garantia nos ordenamentos menores e particulares, pagando-lhes o tributo de obediência que o Estado não sabe mais exigir. Acresce a tudo isto a comum linguagem política, que no curso do século 19, através de lutas e discórdias, havia testemunhado a homogeneidade moral e ideal da classe política, a revolta proletária e as novas religiões políticas destruíram aquela linguagem comum.

Nos parlamentos chegavam homens que usavam uma linguagem incomunicável. Na Babel das línguas e no embate das forças particularistas organizadas, o sistema do governo parlamentar vacila, vacilando igualmente o mesmo Estado liberal. No momento da crise, duas ameaças opostas se manifestam simultâneas, revelando a antinomia oculta do sistema: o período da paralisia, inerente à sua fraqueza; e ao contrário, o período de uma concentração ulterior dos poderes, através da transferência da ditadura das assembléias a órgãos mais restritos. A falta de um governo operante, em confronto com a urgência do perigo, ressalta a insuficiência do sistema; enquanto, de outra parte, a falta de uma divisão orgânica e o equilíbrio de poderes tornam possível superar a paralização sem asfixiar a liberdade desorganizada e meramente negativa em que se resolve o sistema.

Nas constituições que floresceram, desde a paz de Versailles, às quais os homens de alta cultura emprestavam todo o concurso de seu talento, o conjunto de direitos garantidos à pessoa humana aparece admiravelmente íntegro e preciso. E não são mais os direitos de liberdade política, mas são também promessas de defesa econômica, que deverá integrar as liberdades políticas e torná-las efetivas por todos. Não basta, contudo, codificar direitos, mister se faz criar a organização que os garanta. Falta esta organização. Em realidade, o Estado, fraco, sem governo forte, se revela sempre mais incapaz de defender quer as liberdades políticas, quer as garantias econômicas dos indivíduos. Tal o drama das liberdades européias, tão rapidamente amadurecido, desde o florescimento de esperanças e de ilusões do anterior após-guerra.

No ciclo de meses e anos, através de colápsos, de violências, de paralisias, vemos em toda a Europa, o sistema parlamentar entrar em crise. Bem rapidamente, em muitos países se introduziram leis liberais, que traem uma desconfiança difusa no sistema. Em algumas das grandes Nações, onde o problema é assoberado de dificuldades econômicas e impaciências nacionais, todo o sistema se desarticula. Em outras sobrevive, desvitalizado, incapaz de reagir contra o ataque iminente das ditaduras. A segunda guerra mundial é a expressão da completa desordem jurídica que dos ordenamentos estatais se retrata no ordenamento inter-estatal. Como a supressão de todo equilíbrio possível.

8) Neste segundo após-guerra, um certo número de povos, há pouco ressurgidos para a livre democracia, já perdeu a liberdade política; enquanto outros ainda livres se expõem a um evidente perigo, não tanto, como é de se crer, pelo choque temido de fôrças externas, quanto pela persistente deficiência dos sistemas políticos. Examinando as constituições neste após-guerra, e os confrontando com as do anterior, é certa a conseqüência de que o problema das liberdades políticas na Europa permanece inteiramente por se resolver.

Já no outro após-guerra, algumas constituições tinham tentado um corretivo, sem, entretanto arrostar o problema em cheio. A constituição tcheco-eslováquia disciplinara com particular cautela o voto de desconfiança, procurando evitar as emboscadas imprevistas na obra das minorias facciosas. A constituição de Weimar havia ressaltado a figura do chefe de Estado e lhe atribuíra a possibilidade de usar de poderes excepcionais na defesa da ordem pública; mas na parte própria, através dêsses poderes excepcionais, desmoronou-se o sistema parlamentar alemão. A constituição finlandêsa com uma certa originalidade tinha acolhido um complexo aparelho de garantias e não deu má prova; resta, entretanto, ver se o mérito foi dêsse povo ou da constituição em si mesma.

Neste após-guerra, uma das tentativas mais interessantes no sentido de invocação ou de se moralizar, de qualquer modo, o sistema do govêrno parlamentar é contida da disposição, comum às duas constituições germânicas, que subordina o voto de desconfiança na preventiva eleição de um novo govêrno. Evitar-se-iam, assim, as extenuantes negativas, devidas ao concurso de cobiças opostas, mas não para um acôrdo entre as fôrças representadas no parlamento, por constituir uma maioria orientada por novos homens e novas direções. É provável que a experiência prove a bondade da reforma. Mas quase nenhuma das constituições dêste após-guerra resolveu os três problemas fundamentais, isto é:

- 1) reconstrução de um equilíbrio eficaz dos poderes;
- 2) melhor seleção do pessoal político e conseqente vitória das fórmulas de uma democracia qualitativa e substancial;
- 3) (e assim, em ordem de urgência) sistematização das relações entre o Estado e as novas fôrças organizadas, intermediárias: partidos, sindicatos, trustes. Deter-me-ei sòmente no terceiro problema, para asseverar que o ordenamento do Estado se fundará de novo sòbre a rocha e não sòbre a areia, sòmente quando o Estado moderno tiver em si sintetizadas e em certo sentido resolvidas, sem mortificá-las nem oprimi-las, as novas fôrças intermédias dos partidos e dos sindicatos, eliminados, então, com sabe-

O ordenamento constitucional inglês alcançou secular estabilidade, simplesmente porque soube resolver, sem oprimi-las, tôdas as fôrças organizadas da sociedade medieval.

Estado e sindicatos, Estado e partidos. O problema do vínculo-Estado-sindicatos só não se efetivou apenas em algumas constituições do anterior e dêste após-guerra: recordemos, por exemplo, os malogrados artigos 165 da constituição de Weimar e 24 da constituição da Baviera, de 1919; e por fim, a atual constituição da República Italiana tange êste ponto no seu art. 99, sem estabelecer o problema da representação profissional; e também no seu antimônico artigo 39, do qual se esperam, com curiosidade, os processos legislativos. Voltemos, porém, à relação Estado-partidos, que é assunto de mais premente interêsse. Não sem intuição da verdade, uma parte da opinião pública imputa a decadência das liberdades européias à representação proporcional.

Êste modo de ver é excessivo, porque já que, primeiramente, se difundisse o sistema da proporcionalidade, seria evidente a tendência dos parlamentos europeus a degradar de livres criadores da vontade estatal à mais modesta classe de tradutores de uma vontade determinante, fora do Estado, no sentido de outros ordenamentos jurídicos. A representação proporcional é sòmente a juridicização definitiva, do ponto de vista do direito estatal, de uma condição de cousas, em grande parte, preexistentes; mas sem dúvida, contribui ela para agravar a condição de cousas, deslocando o centro de gravidade do sistema constitucional, fora do sistema, como também fora do Estado mesmo. Poder-se-ia responder que assim vem o partido interferir no sistema do govêrno, e se afirmou, não sem razão, que no seu aspeto de grupo eleitoral, o partido se apresenta como um órgão estatal, investido do poder de designação. Mas o modo de tal incursão contradiz a tôda lógica jurídica, se é verdade que o direito seja, na sua essência, uma construção de relações e sistema de garantias recíprocas.

O Estado chama o partido a concorrer com o corpo eleitoral na designação dos membros do parlamento, que, como se viu, tornou-se novo delegado onipotente da soberania popular. Mas, no ato em que confere ao partido um tão grande poder, o Estado continua todavia a ignorá-lo como pelo menos instituição, se não como associação. As suas finalidades, os seus estatutos, a democracia substancial da vida moderna, até a sua independência dos poderes extra-nacionais ou das fôrças declaradamente iliberais e portanto incompatíveis com as finalidades de um Estado liberal democrático, tudo isso não interessa ao Estado, no momento em que concede ao partido participar de posição de maior ou menor prevalência na designação daqueles que deverão formar sua vontade, fazer suas leis, nomear expressa ou tácitamente o seu govêrno.

No momento em que o Estado, de tal modo, abdica, frente ao partido, do longo ciclo evolutivo do sistema constitucional e, portanto, parlamentar, conclui-se paradoxalmente pela denegação de seus princípios essenciais, os quais são o princípio da democracia e do contróle recíproco entre tôdas as expressões do poder. O partido que controla o Estado não é por êste controlado. A vontade que ora se exprime nos parlamentos pode ser a resultante da concorrência de vários partidos; mas pode ser também a vontade pura e simples de um partido que se destinou a assegurar a maioria absoluta das cadeiras; e nesse caso, a vontade de um só partido se traduzirá inteiramente na vontade do Estado.

A êste ponto, todo o esforço secular orientado no sentido de garantir juridicamente a pessoa humana, corre, de maneira evidente, o perigo de se frustrar. Volta-se ao ponto de partida, a dizer, à formação da vontade do Estado, sem qualquer contróle jurídico. Pode acontecer que as fôrças que em tal caso dominam o Estado sejam em maior ou menor medida, fôrças de democracia substancial, e então teremos uma sobrevivência precária de fato, quanto ao espírito da democracia, senão da substância das suas instituições. Mas pode dar-se o contrário e então virá a queda completa, juntamente de todo espírito e de tôdas as instituições de liberdade.

A insurreição de ditaduras em países antes organizados para a liberal democracia não é nem pode ser o fato de alguns indivíduos ou o resultado de determinadas culpas ou erros acidentais; é, pelo contrário, latente na última evolução ou involução do sistema parlamentar.

9) Duas são as vias por meio das quais os partidos interferem no sistema do govêrno. Diretamente, participando de fato ou ainda de modo formal, do poder de designação da representação política; indiretamente, mas não menos de fato, corrompendo todo resíduo dos contrôles jurídicos e de equilíbrios dos poderes no sistema de govêrno. O partido com sua disciplina de grupo cria um ligame ierárquico entre os órgãos em formal antítese, subverte as ierarquias jurídicas, aniquila os contrôles.

No primeiro perfil e no segundo — já o acentuamos — a representação proporcional só vem coroar um processo amadurecido; conclui-o, todavia, e tira dela as últimas conseqüências. A interferência formal dos partidos no poder de designação é um dos meios mais seguros de refôrço da disciplina de grupos e portanto de exaltação do ordenamento jurídico — partido — em confronto com o ordenamento jurídico — Estado —: permitindo ao partido determinar os eleitos, permite pelo fato mesmo ao partido conservá-los ligados à sua disciplina, tornando illusório o mecanismo da constituição do Estado. Esta, em vão, catalogará em número sempre

maior os direitos dos indivíduos, direitos que não existiram, senão em um círculo recíproco de garantias entre o Estado e os indivíduos: só indivíduos juridicamente garantidos podem tornar operantes os aparelhos constitucionais; mas, de outro lance, só a efetividade dos equilíbrios constitucionais concretiza as garantias individuais.

Quando o indivíduo, em face da força do Estado — e de qualquer organismo — pode eficazmente recorrer à força mesma do Estado; quando, vale dizer, contra a exorbitância de um poder é certa a intervenção de outro poder, só então se pode falar de liberdade do indivíduo, de direito e de democracia. Não se acredita que as constituições mais recentes não tenham mostrado a advertência sôbre a inteira gravidade do problema. Nem o ignorou a constituição italiana, nascida em condições adversas, sem algum desígnio lógico, e com inspirações contraditórias. Diz, com efeito, o seu art. 47 que:

“todos os cidadãos têm o direito de se reunir livremente em partidos, a fim de que concorram, com método democrático, para a fixação da política nacional”. É fácil reconhecer na expressão “com método democrático” um limite potencial e uma discriminação; nem poderia ser acusado de inconstitucionalidade o legislador que afrontasse o espinhoso problema de impor com normas jurídicas concretas, o “método democrático” na atividade dos partidos. Mas, de outro lado, a generalidade da afirmação e o conteúdo incerto e por diversos modos explorado da palavra “democrático”, não permitem indagar neste artigo da nova constituição uma outra diretiva.

E o problema se mostra complexo também porque de nenhum modo a constituição indica se uma eventual legislação, que quisesse emprestar um significado prático ao art. 47, deveria excluir da competição dos partidos não democráticos; e se deveria, ao contrário, intervir para garantir e controlar positivamente a democracia interna de todos os partidos. Um e outro caminhos são extremamente delicados e cheios de perigos.

As duas vias, em conjunto, demonstram, entretanto, de modo preciso, ao legislador, que a constituição de Bonn formula, de resto, algumas normas fundamentais, susceptíveis de aplicação direta, dado o seu conteúdo preceptivo e não unicamente programático. Reza o art. 21 daquele diploma:

“1) Os partidos colaboram na formação política da vontade do povo. A sua criação é livre. O seu regimento interno deve ser de acôrdo com os princípios democráticos. Estes devem tornar clara e pública a sua proveniência.

2) Os partidos que por seus escopos ou pela posição de seus membros objetivaram danificar ou abolir a ordem fundamental livre e democrática, destruir ou comprometer a existência da República Federal Alemã, são contrários à Constituição. A corte Constitucional Federal assiste resolver as questões relativas à constitucionalidade.

3) As normas particulares serão estabelecidas pelas leis federais."

Achamo-nos, em verdade, diante de um esforço para superar o ponto morto; mas, somente quando virmos os procedimentos legislativos e os controlarmos à luz da experiência prática, poderemos dizer se o método do governo parlamentar, transformado no governo de partidos, venceu a volta perigosa e encontrou de novo o caminho da harmonia jurídica. Se pensamos, pois, em outra norma, já mencionada, que subordinando o voto de desconfiança na eleição do novo governo moraliza o aparelhamento parlamentar e restabelece, de qualquer modo, a autonomia do governo, em confronto com o legislativo, sob o contróle de um organismo judiciário independente, é de se esperar que da constituição de Bonn possam provávelmente consolidar-se processos capazes de anular o parêntese catastrófico de ineficiência das constituições européias. Pelo menos, o princípio se impõe: no momento em que os partidos se transfazem, em substância, em pilares da constituição e assumem o caráter de verdadeiros órgãos constitucionais, cessa a sua responsabilidade e vem logo a subordinação a um sistema de contrôles recíprocos, base de toda constituição não ilusória.

10) Vale observar-se que não foram os alemães os primeiros a defrontar o problema, quebrando o preconceito pseudo-liberal pelo qual o Estado deveria continuar ignorando os partidos, mesmo quando êstes são parte essencial do sistema governamental. A primeira e mais importante reação legislativa contra êste absurdo partiu de um povo ilustre pelo seu sistema de liberdade e relativamente imune dos males oriundos da crise do parlamentarismo europeu: falo dos Estados Unidos da América. A existência, nos Estados Unidos, de uma forte contraposição de poderes solidamente organizados, defendeu essa grande Nação dos perigos da ditadura parlamentar, (tão facilmente conversível em ditadura anti-parlamentar).

A absoluta autonomia da presidência, a força política do judiciário que com seu poder não perigoso, porque somente negativo, mas muito grande, abrangendo o congresso e a presidência, criaram um sistema de liberdade organizada, cuja eficiência se

tornou vitoriosa, através de uma experiência secular, de crises políticas gravíssimas, como a da guerra de secessão.

E enquanto a desorganizada liberdade européia, só tarde e com hesitação, reage contra a transformação dos partidos modernos, a liberdade organizada dos Estados Unidos, se bem não tanto ameaçada, quer por sua estrutura diversa, quer pela essência de fortes partidos anti-institucionais, manifestou uma defesa pronta e decisiva contra o perigo.

Na maior parte dos Estados da América do Norte vigora hoje, com singularidade e com variantes sôbre os quais não posso ora deter-me, o sistema da chamada PRIMÁRIA DIRETA, por força da qual a designação das candidaturas pelos elementos dos partidos se efetua com as mesmas garantias e contrôles com que se processa a eleição. Trata-se, com efeito, de uma verdadeira eleição de primeiro grau, na qual votam todos os elementos partidários, por meio de uma cédula eleitoral, no dia e lugar determinado em manifestos públicos, por conta do Estado, e sob o contrôle de funcionários estaduais, aos quais incumbe a proclamação dos eleitos. Este mesmo sistema se adota nas eleições das comissões executivas dos partidos e dos delegados às convenções nacionais dos partidos para a eleição do presidente dos Estados Unidos. Dêste modo, o sistema de liberdade organizada dos Estados Unidos da América, em lugar de se deixar dissolver pela descontrolada interferência das oligarquias de partido, é imposta ao funcionamento dos partidos, democratizado, juridicizado.

11) Tais são os termos do problema que hoje se apresenta, urgente e grave, a todos os países livres da Europa: o problema da relação entre o Estado e as forças organizadas intermédias. Este é o problema que condiciona a vitalidade das democracias européias e, indiretamente, a possibilidade de criar uma ordenação internacional, menos instável e precária. E' problema difícil, denso de perigos. Mas, todos os homens de saber, que exercem o seu cargo, julgando-o milícia da ciência e de liberdade ao mesmo tempo, não hesitarão em enfrentá-lo, ainda em nosso país, fornecendo aos políticos os materiais necessários à integração e reconstrução de um sistema obsoleto de garantias constitucionais.

(Tradução do prof. José Altimiras, da Faculdade de Filosofia da U. M. G.)