

DEMOCRACIA

REPRESENTATIVA

DO VOTO E DO MODO DE VOTAR

por

J.-F. DE ASSIS BRASIL

3ª EDIÇÃO, REFUNDIDA



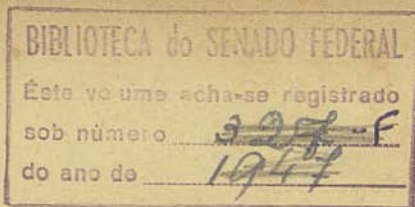
GUILLARD, AILLAUD & C^{ia}

Casa editora e de comissão

96, bould Montparnasse, 96
PARIS

Filial : 242, rua Aurea, 1º
LISBOA

21.4
23



Este livro, gerado na pura intenção do aperfeiçoamento da nossa Republica, eu o consagro aos leaes e verdadeiros democratas a cujo lado esforcadamente lidei na mais gloriosa epocha do partido republicano. O tropel dos desvairamentos e paixões do dia, a seducção da novidade extravagante podem haver dispersado espiritos frageis, d'entre os valentes que constituíam a nobre cohorte. Mas eu confio em que esta voltará a reunir-se debaixo da bandeira historica, e a esse nucleo fecundo correrão em grande numero bons patriotas de todas as procedencias. Quanto a mim, a maior, mais intima e intensa preocupação da minha vida publica — é continuar sempre, embora distanciado do centro de actividade, a servir com dedicação a sagrada causa, tendo cada vez mais viva a esperança de volver um dia, não mu. remoto, armado da mesma fê e da somma de moderação e experiencia que o conhecimento do mundo infunde, retomar o posto em que outr'ora servi e que não quero que se considere abandonado.

A. B.

Rio de Janeiro, agosto de 1893.

TERCEIRA EDIÇÃO

As pessoas que leram a primeira edição d'esta obra, e nella encontraram algum merito, bem como as que houverem visto a segunda publicada em Buenos Aires, em lingua castelhana, — devem examinar esta terceira. Ella contém o dobro do desenvolvimento da primeira e alguma coisa mais do que a segunda. Não quer isto dizer que se tenham amontoado palavras sobre as mesmas primitivas observações; pelo contrario, seguindo sempre o meu methodo e tendencia de encerrar muitas ideias em pouco discurso, tive de cortar alguma superfluidade das outras edições. O que avoluma esta é augmento de materia, e não de fórma. A obra cresceu, não inchou.

A primeira edição foi muitissimo incom-

pleta. Escripta em oito dias, foi impressa com pouco cuidado. Destinava-se a servir como de exposição de motivos ao projecto de lei que offereci á Camara dos Deputados no dia 19 de agosto de 1893. Rebentou nesse momento a revolta naval. O projecto não se discutiu, nem o livro leu-se.

Tornando ao meu posto diplomatico na Capital Argentina, levava commigo poucos exemplares d'essa primeira edição; distribui-os a alguns amigos, entre elles illustres homens politicos e escriptores. O acolhimento que sem excepção deram ao meu trabalho, os louvores da imprensa e principalmente a opinião por muitos manifestada de que as conclusões da *Democracia Representativa* tinham exacta applicação a toda a America Latina, fizeram-me pensar em uma edição hespanhola. D'esta encarregou-se o meu distinctissimo amigo D. Bartolomé Mitre y Vedia, director do grande diario *La Nacion* e um dos escriptores mais brilhantes da nossa America. Já nesse tempo eu havia preparado uma segunda edição brasi-

leira, corrigindo muitos descuidos da primeira e alargando o campo da observação, que a escassez de tempo amesquinhára antes. A versão para o hespanhol fez-se pelos originaes destinados a essa segunda edição brasileira, que já agora não mais apparecerá. O successo da obra no estrangeiro contrastou singular e consoladoramente com o silencio que mezes antes me havia acolhido na Patria.

Cessou, entretanto, no Brasil o periodo agudo da lucta material. Adormece o canhão; a intelligencia desperta. O livrinho, que então não foi lido e do qual os jornaes mais cortezes disseram apenas « recebemos e agradecemos ¹ », acaba de inspirar ao Senado um projecto de lei para regular as eleições municipaes da Capital Federal. Approvado nessa Camara, foi impugnado na outra, onde com a maior tristeza acabo

¹ Que me conste, fizeram excepção a esta regra um periodico do interior de Minas, que transcreveu capitulos da obra, e *A Semana*, do Rio, dirigida pelo meu velho amigo Valentim Magalhães, que deu uma noticia da redacção e outra assignada pelo distincto escriptor, sr. Araripe Junior.

de reconhecer, pelas folhas do Rio, que teve de naufragar diante da opposição de dois dignos deputados, que, a julgar pelos discursos que pronunciaram, em meio do silencio dos seus collegas, não tiveram completa comprehensão da obra que atacaram. São entretanto, dois brasileiros intelligentes e virtuosos, um d'elles antigo apostolo da Republica, professor de direito o outro : ambos têm sufficiente elevação moral e intellectual, para não vacillarem em fazer-se brevemente defensores convictos da causa que acabam de combater, invocando contra ella, por uma fatal confusão de ideias, exactamente as qualidades que a recommendam. A esses dignos deputados a minha concepção eleitoral pareceu *complicada e capaz de produzir injustiças*. Quando houverem meditado sobre ella com espirito mais tranquillo, estou seguro de que reconhecerão que inverteram a pyramide.

Nessas condições, pareceu-me urgente proporcionar um conhecimento mais exacto da cousa. Aos originaes da segunda edição

(que sómente se deu em hespanhol) fiz varios retoques; escrevi capitulos novos e dei aos antigos o desenvolvimento que a continua meditação sobre o assumpto aconselhou-me; ao appendice final ajuntei documentos de controversia, destinados a esclarecer a comprehensão da doutrina; ahi tem logar o pouco que pude colher da discussão havida no Parlamento brasileiro. Infelizmente não conheço discurso algum pronunciado no Senado em defeza do projecto, e o que produziu na Camara o intelligente deputado paulista, sr. Cincinnati Braga, está tão mal resumido no *Diario do Congresso*, que melhor é renunciar a reproduzil-o. Todavia, atravez das deficiencias d'esse resumo, vê-se que o talentoso orador defendeu-se com argumentos irrespondiveis e irrespondidos.

O leitor encontrará tambem no alludido appendice o parecer da commissão de legislação e justiça do Senado, rebatendo as allegações (não são argumentos) da mesma commissão da Camara. E' uma peça admi-

ravel de lucidez, precisão e sobriedade. Seja qual fôr neste momento a sorte da generosa iniciativa do Senado, bastará a existencia de tal documento nos annaes do nosso Parlamento para que se possa confiar com a maior segurança que a victoria tem de vir e não está longe.

A. B.

Paris, 10 de janeiro de 1895.

P.-S. — Os jornaes que acabo de receber do Rio trazem a noticia de que o projecto do Senado foi afinal transformado em lei, infelizmente com os defeitos apontados no Appendice. Taes defeitos não prejudicam a essencia da ideia, mas não ha de negar que podem contribuir para que a primeira experiencia não seja satisfactoria.

O CONSENSO DOS EXTRANHOS

Penso que o escriptor consciente não deve recommendar suas obras com louvores que a benevolencia dos outros lhe conceda. Bastante feliz para ter sempre, desde a mais tenra idade, merecido espontaneas palavras de animação de espiritos superiores ao meu, a proposito dos trabalhos que tenho publicado, jamais apadrinhei-os com taes encomios, apezar da profunda emoção que elles sempre me produzem. E' que considero uma especie de falta de sinceridade para com o publico buscar attrahir-lhe a attenção por outra cousa que não seja a propria substancia da obra, o seu exclusivo merito intrinseco.

Publicando em frente d'este volume os excerptos de cartas que se vão ler, não julgo abrir excepção á regra : não se tracta de fazer o elogio da habilidade do auctor, senão de exaltar os meritos de uma proposição de lei, cuja prompta adopção considera-se necessaria

E

ao progresso da Republica. Esqueça-se a pessoa, e ainda o que d'ella se diz attribua-se á ideia. Quando fôr verificado que essa ideia mereceu a sancção de tantas intelligencias superiores e imparciaes, talvez se rompa em beneficio d'ella a desanimadora continuidade com que se realisa sempre a sentença do Christo, que — ninguém é propheta na propria terra.

D'estes fragmentos exclui tudo o que foi publicado pela imprensa, que seria materia demasiado copiosa, sem ter o mesmo interesse de depoimentos particulares, que pela primeira vez se divulgam.

Nesta ordem mesmo, elimino alguns que não contêm mais do que cumprimentos e louvores pessoas.

He hojeado con gran placer su interesante obra *Democracia Representativa*. Ud. ha agotado la materia con mucha ilustración y exacto criterio.

(De uma carta do sr. C. Pellegrini, ex-presidente da Republica Argentina.)

Je vous remercie de votre envoi, et il m'est à peine nécessaire de vous dire les vœux que je forme pour que vos efforts en faveur d'une cause qui m'est si chère soient couronnés de succès.

J'apprécie spécialement dans votre projet de loi le mode de rédaction des bulletins, qui permet de réunir

deux tours de scrutin en un seul, et d'éviter ainsi un dérangement inutile des électeurs.

J'ai eu le privilège d'entretenir l'Empereur Dom Pedro de la question électorale et d'apprendre de sa bouche qu'il était un partisan très convaincu de la représentation proportionnelle. C'est à Genève que nous avons parlé de ce sujet, et il m'a écrit plus tard une lettre renfermant les lignes suivantes, qui me paraissent de nature à vous intéresser :

« L'idéal du système de votation serait celui où tous ceux qui jouissent de ce droit pourraient, au moyen du quotient électoral, envoyer des représentants de chaque opinion. »

(De uma carta de Mr. Ernest Naville.)

Muy agradecido estoy a su valioso obsequio. Le colocaré en el sitio que le corresponde, en mi biblioteca de estudio.

Con su libro, en que se hermana la ciencia con el patriotismo sincero, asienta Ud. una batería contra el grande enemigo.....

(De uma carta do sr. Adolfo Davila, principal redactor de *La Prensa* de B.-Aires.)

Li com prazer e proveito o livrinho de V. Ex. Claro, sobrio, tocando os pontos fundamentaes, mostrar de quem meditou, sem servilismo de espirito, no intrincado problema eleitoral.

(De uma carta do Sr. J. J. Rodrigues de Freitas — Porto, 20 de fevereiro de 94.)

Su obra es tanto mas estimable cuanto que en la importante materia que trata hay trabajos completos, como el del distinguido catedrático de Derecho consti-

tucional de la Universidad de Montevideo, Dr. Aréchaga, cuyos límites parecían infranqueables antes de leer su nuevo volumen de Ud.

Hay en su libro una claridad de exposición que lo hace accesible a todas las clases, y en este sentido me parece que logra Ud. por entero su objecto. Facilmente puede suponer, mi estimado amigo, con cuanto aplauso y simpatía he leído sus brillantes paginas, no solo por lo que encanta la fluidez de su estilo y la profundidad de pensador que revelan sus observaciones, sinó tambien por el noble fin de propaganda democratica que las ha inspirado

(Carta do sr. M. Herrero y Espinosa, senador da Republica do Uruguay, ex-ministro de Estado.)

...devo dizer-lhe que li com tanto mais prazer a nova obra politica de V. Ex. quanto existiam no meu espirito sempre vivas a sympathia e a admiração firmadas pelo seu anterior estudo, não menos bello do que este, *A Republica Federal*. Decorridos treze annos, a leitura da *Democracia Representativa* não fez mais do que reforçar aquelles sentimentos.

... livro, cuja clareza de exposição e logica de argumentos o põem a par dos melhores escriptos politicos da actualidade.

(De uma carta do sr. Teixeira Bastos, redactor d'O *Seculo* de Lisboa ¹.)

¹ Na mesma epistola o sr. Teixeira Bastos aventa algumas duvidas sobre os resultados praticos do systema eleitoral que o auctor propõe, pensando, entretanto, que elle é theoricamente o mais aperfeiçoado. As referidas duvidas estão solvidas no appendice final.

He leído, Señor, con avidez su magnífica producción, saboreando en repetida lectura las bellísimas reflexiones y sólidos fundamentos con que sustenta Ud su tesis en cada capítulo. Debo declararle con toda franqueza que no he leído cosa mejor y que la reputo una obra maestra. Feliz su Patria, si llega a adoptar la reforma por Ud. propuesta! Cabrále a ella la envidiable gloria de ser la primera Republica en la America Latina que habrá sabido plantear la verdadera formula práctica y científica de una democracia bien entendida, dando con ello un saludable ejemplo a sus hermanas del continente, destruidas y deshonradas por el funesto exclusivismo de los partidos.

(De uma carta do sr. Dr. Juan B. Arengo, escriptor em Rosario de S. Fé.)

Aprecio la obra de Ud. como una opima ofrenda que hace a toda la hermandad Sud-Americana, y particularmente tendré ocasión de aprovecharla en la tarea que tengo entre manos de contribuir á la reforma de las leyes electorales de mi país.

(De uma carta do sr. M. A. Aguirre, senador Uruguayo e chefe de partido.)

Je pense, comme vous, que la question électorale doit être réglée en partant de deux principes : *Les Droits des Citoyens* et *L'Intérêt de l'État*. C'est le contenu essentiel du chapitre que vous nous avez lu en face de la chaîne du Mont-Blanc.

(De outra carta de Mr. E. Naville, de 27 de agosto de 1894.)

He leído con verdadera satisfacción su *Democracia Representativa*.

Son notables la reseña y la critica que Ud. hace de cuantos sistemas electorales se han concebido.

El nuestro es una mezcla. Se vota aqui por districtos y por circumscripciones, y en las circumscripciones se sigue lo que, segun veo, llaman Uds. la ley del tercio. Como en unos y otras no se toma en cuenta mas que la mayoría relativa, no hay aqui segundos turnos, ó, lo que es lo mismo, segundas elecciones. Las hubo en un tiempo; no las hay ahora.

En el sistema de Ud. cada Estado constituye un solo distrito, y vence en primer turno el candidato que reúne un número de sufragios igual al cociente del número de votantes dividido por el de diputados que hayan de elegir-se. Como para ese primer turno establece Ud. que no pueda cada elector votar sinó un candidato, obliga Ud. á los partidos a organizar bien sus fuerzas, *cosa siempre de buenos resultados para el progreso y para la sucesión de las ideas en el Poder.*

Comprendió Ud. que por este sistema habian de ser frecuentes las segundas elecciones, y con el fin de evitarlas, que muy de evitar són, ideó Ud. el ingenioso medio de que en una misma cedula se pusiese al candidato del primer turno y á los del segundo, separandolos por una sola raya.

.....
Felicitá a Ud. sinceramente por su libro su afect^{mo}.

s. s. q. s. m. b.

F. PI Y MARGALL.

Mon cher Monsieur et Ami,

J'ai lu votre beau livre, et je ne me suis jamais tant félicité d'avoir appris jadis cette harmonieuse langue

espagnole qui m'a permis d'en prendre connaissance.

Je suis absolument d'accord avec vous sur la question de la représentation des minorités. Jusqu'ici on s'était heurté à des difficultés, en cherchant un procédé mathématique pour faire des Chambres un portrait en miniature du pays. Vous, en véritable homme de gouvernement qui ne veut cependant pas sacrifier les principes philosophiques aux exigences gouvernementales, vous avez su trouver un système simple qui assure au parlement une voix aux minorités, sans compromettre la majorité de gouvernement. Je vous en félicite. Votre livre consacre dans l'ordre des idées un véritable progrès démocratique. Espérons qu'avant peu ce progrès passera de l'ordre des idées dans l'ordre des faits.

Je vous prie de me croire votre très sympathique et très dévoué ami.

A. NAQUET.

Muy señor mio y distinguido amigo : he leído con vivo interés su notable obra *Democracia Representativa*, que encierra en sus páginas muy atinados juicios sobre el voto y el modo de votar, cuestiones de mayor importancia cada día y de actualidad palpitante en ésta época en que — digan lo que quieran algunos políticos demasiado impresionables que toman sus desfallecimientos propios por desfallecimientos de la presente generación — los pueblos aún no emancipados hacen un vigoroso esfuerzo por salir de su tutela, esfuerzo ya decisivo como el del Brasil en 1889, ya de resultados menos felices como el que,

9

tras largos años de lucha, vienen realizando España y Portugal. Aunque la História de éste fin de siglo no ofreciese mas ejemplo de emancipación política que la llevada á cabo por la nación brasileña, éste hecho es por si sólo tan grande que bastaria para marcar la época en que vivimos.

Si Kant, tan severo con los que envuelven la ciencia en obscuras é intrincadas frases, hubiera sido llamado á dar su opinión sobre un libro como el de usted, tan bien pensado y escrito, no hubiese podido menos de rendir tributo á la claridad de lenguaje y de método con que en él se exponen, de la manera mas comprensible y sencilla, ideas profundas y trascendentales dirigidas á purificar las fuentes del poder público, mediante un sistema que haga mas completa y mas fiel la expresión de la voluntad nacional, única base del derecho moderno.

Ha escrito usted su libro para el Brasil y, sin embargo, hay en sus páginas cosas de gran provecho para todos los demás países, especialmente para aquellos que se rigen ó que aspiran á regirse por instituciones democráticas. Ha fijado particularmente mi atención la parte que usted consagra á la representación de las opiniones, en la cual no se limita usted á la exposición y defensa de una teoría justísima, sino que además propone medios prácticos para que las minorías estén debidamente representadas.

Tiene usted mucha razón cuando dice que el voto limitado no sólo no garantiza la representación de las minorías, sino que es « la falsificación de la opinión pública. » Algo de eso sabíamos ya los españoles por propia experiencia, pues la ley electoral vigente en España establece ese sistema hipócrita en los principales centros de población.

Señala usted con sumo acierto las ventajas que habrían de obtenerse con una representación proporcionada de todas las opiniones, ó por lo menos de aquellas que tengan un numero apreciable de partidarios. Esa innovación suavizaria, en efecto, luchas irritantes de partido y evitaria coaliciones inmorales.

Muy bueno me parece el procedimiento propuesto por usted á la Cámara de Diputados del Brasil el 19 de agosto de 1893 para asegurar la mas exacta representación de las minorias, y debo confesarle que de cuantos médios se han ideado con dicho fin es ese el que juzgo mas lógico y mas eficaz. Reune, en mi concepto, todas las condiciones apetecibles, y creo que la Republica Brasileña, ya definitivamente consolidada, haria bien en introducir esa reforma en su ley electoral, colocándose así en esta matéria á la cabeza de otros paises que seguirian su ejemplo.

Lo que no considero justo, ni conveniente, es que una democrácia excluya del derecho electoral á los que no saben leer y escribir. Sobre ser yo en ésto de la opinión de Herbert Spencer, para quien el saber leer y escribir no es prueba de capacidad política, creo que una democrácia, en vez de negar el derecho electoral á los que no saben leer y escribir, debe esforzarse sin descanso por difundir la instrucción entre las masas ignorantes. La idea de evitar que los partidos retrógrados, aprovechándose de la ignorancia de esas masas no instruidas, se apoderasen de ellas y las convirtiesen en instrumento de reacción, ha contribuido mucho en la Republica Francesa á éste progreso enorme de la instrucción pública que hoy constituye una de las mas grandes y legítimas glórias de la Francia republicana.

Toca usted en su obra otros puntos muy intere-

santes, como el de la publicidad del voto, en lo que soy de su parecer, pues entiendo que al elector se le debe dejar libre de emitir su voto publica ó secretamente, según él quiera.

Esperando la aparición de su prometido libro *Gobierno Presidencial*, le felicito á usted sinceramente por el gran servicio que ha prestado no sólo á la democracia brasileña, sinó tambien á la democracia de los demás países, al estudiar con la profunda atención que merecen problemas que á la sociedad moderna importan tanto. Soy suyo afectísimo amigo y S. S.

ERNESTO GARCIA LADEVESE.

Mi querido amigo : con verdadero interés hé leído la traducción castellana de su libro *Democracia Representativa*, en el que hace V. un concienzudo estudio sobre el voto y el modo de votar.

Profunda simpatía me ha inspirado su trabajo, porque en todas sus paginas revela el amor que la democracia y la libertad le inspiran.

Se manifiesta de modo tan esplicito el deseo de buscar, no la perfección absoluta, sinó lo mejor y lo mas practico, que no se puede terminar la lectura sin enviar al autor una calurosa felicitacion.

La merece V. de todo el que de liberal y demócrata se precie y la mereceria aún cuando no hubiera acertado á condensar su pensamiento en una formula concreta, que muchos han pretendido encontrar sin exito, aunque con excelente deseo. Mucho mejor la merece cuando el proyecto que presenta V. en el capitulo XXI de su obra á mi juicio satisface por completo los fines propuestos.

Lealmente ensayado el sistema electoral que V. propone, tiene que satisfacer al pueblo, en que se adopte, pues por ese medio todas las opiniones tendrían en el poder legislativo la representación que les correspondiera proporcionalmente á su fuerza numérica y á su disciplina, es decir, en razón compuesta á su cantidad y á su calidad. No puede darse nada mas racional.

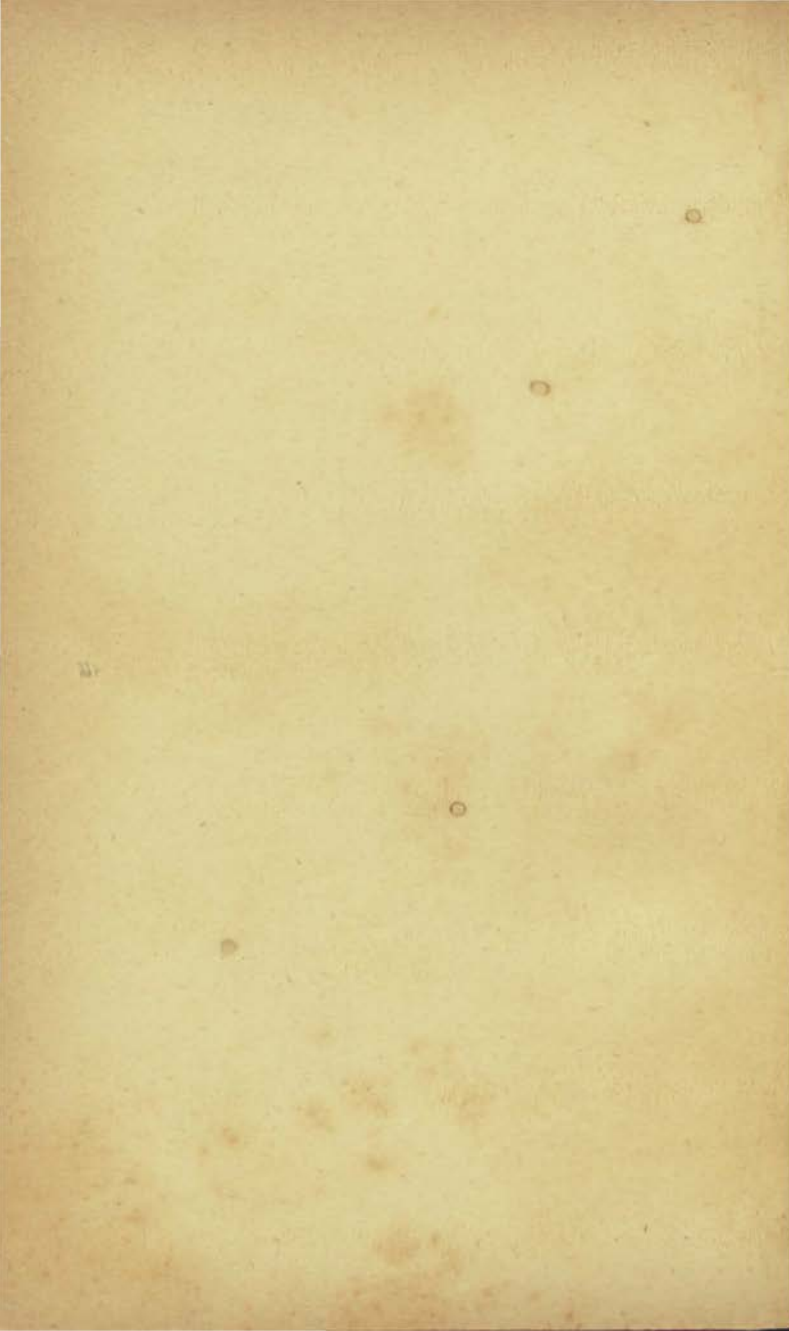
Es, por otra parte, practico, aún en aquellos pueblos que, como España, no han admitido nunca las dobles elecciones, en los cuales, á primera vista, puede parecer complicado.

Prometo á V., si algun dia llego a influenciar los destinos de mi país, recomendar su estudio á mis amigos, y no le ofrezco desde luego pedir que comiencen su propaganda, porque en España, hoy por hoy, las elecciones no son una verdad, y, no conveniendo a los defensores de una legalidad, que es impopular, restablecer la verdad del sufragio, consideraria como una desgracia que por ellos fuera planteada una reforma tan útil como la de V., pues nasceria desacreditada y no podria después pensarse en restablecerla.

Reitero á V. mi enhorabuena y me ofrezco suyo muy afec^o amo y correligo.

Q. B. S. M.

M. RUIZ ZORRILLA



LIVRO I

Introducção — A democracia e o voto

12

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Do voto e do modo de votar

CAPITULO I

Fundamento do voto

D'entre as ideias de mais commum e diaria applicação, a proposito de qualquer incidente da vida individual, ou social, nenhuma se repete mais do que a ideia de liberdade. Apezar d'isso, é raro que o criterio popular a empregue com precisão e propriedade. O publico, em geral, e cada um de nós, que o compomos, confundimos vulgarmente liberdade com commodidade. O individuo que soffre qualquer exigencia do poder constituido grita logo que attentam contra a sua liberdade, e não se queixa de que ella não exista, emquanto o deixam em casa socegado. O povo que atravessa quadra tranquilla e pros-

pera reputa-se gosando de um regimen de liberdade, e considera-se presa de tyrannia o que se debate em agitações intestinas.

A liberdade não é, porém, a commodidade, e póde existir sem ella, bem que seja preferivel possuil-as a ambas conjunctamente. O bom senso do fabulista Lafontaine mostrou na situação do cão domestico, forte e satisfeito, comparada á do lobo selvagem, faminto e vagabundo, que esta distincção, se não é feita pelo commum dos espiritos, é, pelo menos, bem antiga. O cão de guarda, marcado pelo estyigma da colleira, que lhe pellára o toutiço, não era livre, apesar de viver muito ao seu commodo. Era-o, porém, o animal silvestre, embora torturado pelas mil necessidades á que tinha de dar provimento com o seu exclusivo esforço. Quantas analogias da maior exactidão se podem tirar d'esse exemplo para a situação das nações!

A liberdade, no individuo, ou no povo, consiste na autonomia com que se opéra a evolução de cada ser. Ella deve, por isso mesmo, occasionar, pelo menos no periodo em que a evolução é menos normal, mais tribulações e dores do que prazeres. Se é licito buscar um simile na mais intima historia de todos nós,

recordemos quanto é placida e tranquilla a existencia do infante, emquanto nenhuma liberdade lhe é reconhecida; quanto se vai agitando, ao approximar-se da adolescencia e virilidade; quão tormentosa e difficil nos primeiros tempos da emancipação; para serenar depois, sómente quando as conquistas do trabalho e da experiencia têm dado apoio solido ao definitivo periodo de normalidade da vida! O que se passa com o individuo dá-se tambem com os povos. A ninguem deve maravilhar, pois, que se affirme que em todos os tempos houve povos que se regeram livremente, isto é, cuja evolução realisava-se influindo elles sós em seus proprios destinos, emquanto outros viveram debaixo do jugo, duro ou benigno, de um ou mais chefes despoticos. Os primeiros foram povos *democraticos*, e as instituições que elles tiveram, desenvolvendo-se perennemente, affeiçoando-se ás condições dos tempos que atravessaram, são as mesmas que vigoram entre os povos livres da nossa actual civilisação.

Eu chamo *Democracia* ao facto de tomar um povo parte effectiva no estabelecimento das leis a que obedece e na nomeação dos func-

cionarios que têm de executar-as e de administrar o interesse publico.

O consenso geral da nossa epocha e civilização está com a doutrina democratica. Nem todos, porém, acceitam a palavra. Mas é claro que pouca importancia encerra essa divergencia na denominação, desde que a cousa a que ella corresponde é, não sómente acceita, mas até practicada universalmente. Em geral, um só espirito domina uma epocha. Os homens dividem-se, na maioria dos casos, por formalidades. Mas o respeito a taes formalidades é um sentimento muito energico e só por si bastante para produzir profundas scisões na humanidade. Haja vista ás disputas religiosas a proposito de cousas materiaes e moraes em apparencia, e mesmo realmente, as mais futeis. Guerras mortíferas, crises de seculos tiveram por causa occasional, em algumas religiões, o simples modo de entender uma phrase dos respectivos livros sagrados ou biblias. Entre nós e em alguns outros povos não tem outra explicação o verdadeiro horror que a palavra democracia inspira a um limitado grupo de pensadores. São excessos que devem ser levados á conta do espirito de seita, sempre intolerante, sempre inclinado

a questionar por palavras, ás quaes o fanatismo, a que nenhuma conseguiu jámais escapar, empresta importancia substancial. O fanatismo, especialmente nas seitas insipientes, é capaz de perturbar as intelligencias mais serenas. O proprio Christo, sempre tão esclarecido e superior no criterio com que julgava as debilidades humanas, teve um dia o seu arranco de fanatica indignação, sorprehendendo a vergalhadas pobres homens que, segundo os costumes da epocha, tranquillamente vendiam as suas mercadorias no templo de Israel. Mas, seja como fôr, e apezar de quaesquer anathemas que contra a democracia se vibrem, é facto positivo que as nações livres do nosso tempo revelam todas, por signaes evidentes, indole democratica. Por toda parte o povo é chamado a influir na constituição dos orgãos do governo e administração; por toda parte perdem terreno os ultimos laivos de dominação pessoal, e os proprios individuos que se levantam para repellir a palavra democracia, não raro são os primeiros em reclamar contra as intrusões do despotismo e em favor da liberdade.

O povo, com mais ou menos perfeição, governa-se a si mesmo. A democracia, porém, não

opéra hoje como entre os povos primitivos a que acima fiz allusão. Uma regra facilmente verificavel na observação dos factos sociaes é a de que — as instituições são tanto mais simples, isto é, menos complexas, quanto mais rudimentar é o organismo a que ellas presidem, e inversamente, vão revestindo crescente complexidade na razão directa dos progressos que nesse organismo se realisam. A democracia moderna é sem duvida o desdobramento da antiga, mas as apparencias de ambas são tão divergentes entre si como as da semente das da arvore robusta em que se transformou. Em outro tempo, os povos reuniam-se e decidiam directa e soberanamente do governo e administração da republica. Costumam dizer que a democracia estava então no seu estado puro. Eu penso que haveria mais propriedade em dizer que ella atravessava o seu periodo rudimentar. Taes practicas tornaram-se hoje impossiveis, não tanto pelas difficuldades materiaes, aliás muito sérias, da reunião de grandes nações em assembleias deliberativas; mas especialmente pela situação do proprio organismo politico e social, muito mais adiantado, muito mais complexo, e, por isso, exigindo outros meios

de manifestação, a que não satisfaz a summaria simplicidade das antigas republicas¹.

¹ M. Alfred Naquet (o celebre homem publico francez, auctor do precioso livro, tão conhecido no Brasil — *La République Radicale*, e de outros não menos notaveis) honrando-me um dia com a sua companhia em minha casa, em Paris, fez-me muitas observações sobre as ideias da *Democracia Representativa*, cuja edição hespanhola acabava de ler, todas acompanhadas de benevolos e animadoras expressões para mim. D'essas observações, algumas me parece que interessarão ao leitor, como a relativa ao governo directo, que vou referir, procurando reproduzir as proprias palavras de M. Naquet e as da resposta que com o maior respeito lhe oppuz :

« Creio que estaes enganado, quando pensaes que os povos não se encaminham para um regimen de *governo directo*. A Suissa, a mais completa das democracias, e, por isso mesmo, a nação mais bem governada, tem o plebiscito, isto é, a intervenção directa do povo, estabelecido na Constituição, como um meio ordinario de actividade governativa. Parece que o povo somente deve delegar aquellas funcções para as quaes não tem capacidade, o que quer dizer que, á medida que fôr ganhando tal capacidade, menos terá que delegar. A *representação*, pois, irá perdendo importancia na razão do adiantamento popular; o que equivale a dizer que o ultimo termo da evolução ha-de ser o *governo directo*. »

Resposta : — « Ha uma confusão fundamental na vossa observação relativa á Suissa : o plebiscito não está instituido como instrumento de *governo*, mas de *legiferação*. O governo suisso repousa exclusivamente sobre a base do systema representativo. E, ainda como instrumento legislativo, o plebiscito só apparece como *sancção* do que já foi deliberado pelos *representantes*. O voto plebiscitario não faz leis; acceita ou recusa as que foram feitas pelo poder legislativo, que é representativo. Por conseguinte, *não ha na Suissa governo directo, nem legislação directa*. Mas, apesar de não ter a importancia que parece, o plebiscito é combatido por muitos homens eminentes da

Ahi encontra seu nascimento e explicação o systema representativo, que toda a civilisação a

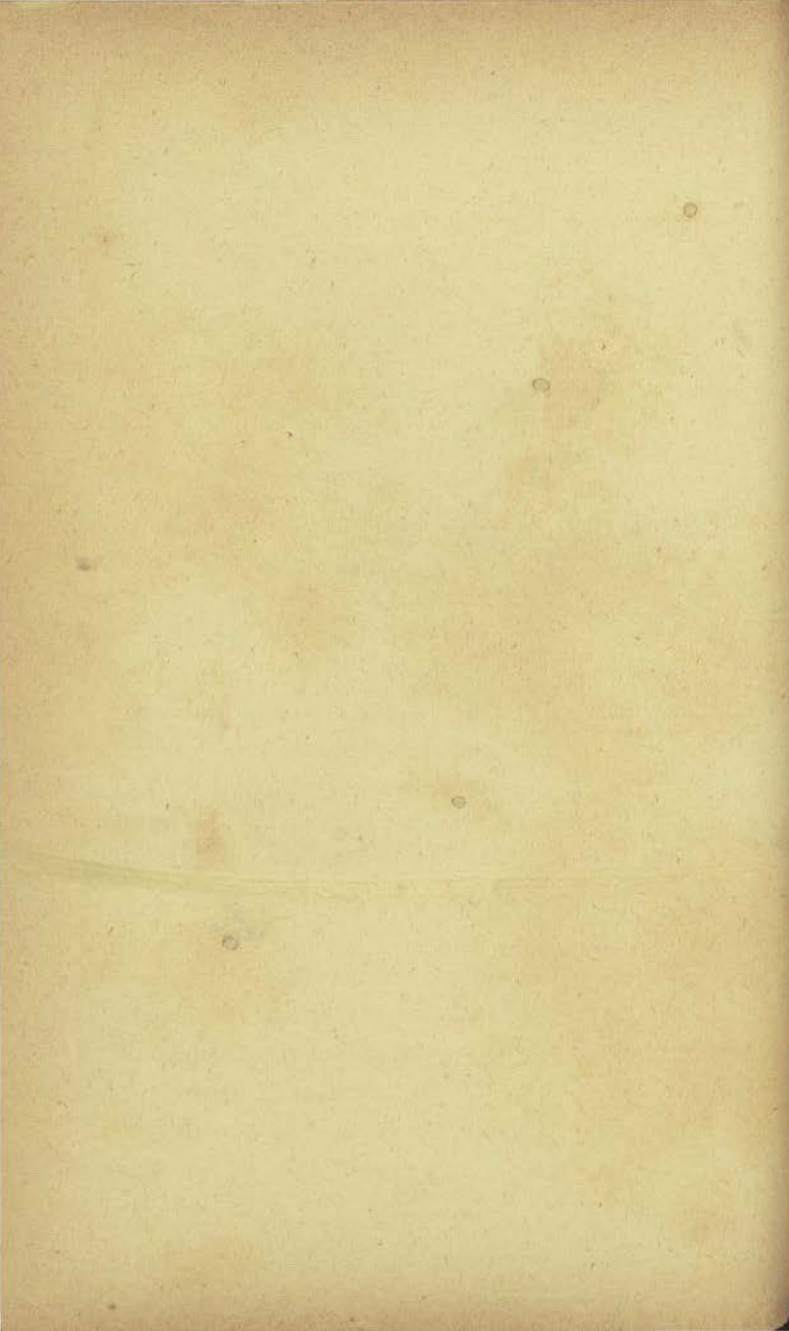
Suissa, á frente dos quaes está M. Ernest Naville, reconhecida auctoridade nestes assumptos. M. Naville explica a existencia do plebiscito pela imperfeição das leis electo-raes que têm vigorado na Confederação, segundo as quaes a maioria dos representantes não corresponde muitas vezes á maioria da opinião, vicio que em meu livro se acha claramente demonstrado. Pensa entretanto, M. Naville, como Boileau, que — *souvent la peur d'un mal nous conduit dans un pire*, — e que é preciso estabelecer-se na Suissa o systema da verdadeira representação e acabar com o plebiscito.

« Ao que dizeis sobre o aperfeiçoamento popular, vos responde o nosso mestre Ch. Darwin, — que em todos os organismos, a complexidade acompanha o aperfeiçoamento. O *governo directo* é o mais atrazado, é o que primeiro encontramos na historia; por isso, é tambem o mais simples. O aperfeiçoamento trouxe maior complicação no governo. como nos seres animaes. O que a serpente, vertebrado de infima escala, faz com um tubo intestinal e meia duzia de orgams e membros, a especie humana desempenha com tão complicado organismo. E' verdade que os governos das nações vão sempre abrindo mão de muitos cuidados que em outros tempos lhes estavam confiados; mas é isso apenas uma desintegração de funcções, que vão sendo confiadas a orgams apropriados, sem impedir que o campo do phenomeno-governo encerre cada vez mais complexidade. Em todas as nações progressivas, inclusive a Suissa, as funcções publicas não cessam de augmentar em importancia, multiplicando-se as facas por que devem ser encarados os problemas.

« Ao povo, como tal, faltam condições para ser organ directo do governo. Elle é apenas a fonte do poder. O progresso popular, longe de annullar, ha de tornar mais assignalada a distribuição das funcções por seus orgams adequados. O que se ha-de aperfeiçoar, pois, não será o poder directo do povo, mas a sua capacidade para escolher bons governos. »

que pertencemos practica. Haveria nessa transformação algum prejuizo para a verdade, ou para a legitimade do governo dos povos por si mesmos? Póde-se resolutamente affirmar — que não. Tudo quanto é exigido pela natureza das cousas é verdadeiro e legitimo. Os povos livres actuaes tem mais vantagens em *ser representados* do que em *comparecer*. Além de que o governo do plebiscito não é o mais sabio, deve-se ainda considerar que os males materiaes e moraes provenientes do comparecimento directo seriam muito superiores á theorica probabilidade de mais legitima deliberação.

E' preciso, pois, que o povo seja representado, e essa representação só se póde fazer por meio do *voto*, ou *suffragio*. 17



CAPITULO II

Do facto de ter defeitos não se segue
que o voto não seja util

Sempre, em toda parte onde houve philosophos e criticos que se occupassem de cousas politicas, sem excluir a propria liberal Inglaterra, tem havido muita prevenção contra o voto. Escriptores affanam-se em descobrir defeitos na instituição, e, como estes apparecem logo em não pequena escala, concluem ligeiramente que ella deve ser repudiada, como inutil, ou prejudicial. O illustre pensador Herbert Spencer, por exemplo, parece querer confundir, na sua objurgatoria, todos os democratas modernos e antigos, quando accusa áquelles de adoradores do novo tyranno *soberania popular*, que succedeo á tyrannia unipessoal destruida pela revolução. Mas o proprio philosopho é ludibrio do vicio que combate : a fulminação da escola revolucionaria, só por cega exagge-

ração póde alcançar a democracia fundada na observação e na experiencia. A reacção é proporcional á acção : os excessos da escola revolucionaria foram motivados pela intensidade das resistencias que tiveram de vencer ; agora determinam outros iguaes nos pensadores que a combatem. Entre estes excessos, nenhum importa mais aberta injustiça do que esse que leva a dizer que ninguem póde ser democrata sem ter os vicios dos revolucionarios. E' verdade que o democrata póde ser revolucionario, mas uma cousa não obriga a outra. A doutrina revolucionaria consiste em despresar o criterio da observação e da experiencia, proclamando principios absolutos e pretendendo subordinar a elles a marcha da sociedade ; a democratica assenta sobre a base de que a soberania reside na nação e no povo, que compõe a nação, deve intervir de um modo regular e deliberado na organização e actividade dos poderes publicos. E' claro que o methodo da observação e da experiencia, o unico scientifico, longe de ser incompativel com a democracia, deve ser, ao serviço d'ella, o mais fecundo instrumento.

Sem duvida o governo democratico e o voto, que o constitue, têm defeitos ; mas que institui-

ção humana os não terá, especialmente tractando-se de applical-a? O que é preciso é verificar se haveria outra instituição *possivel*, compativel com as circumstancias do povo em questão, sem defeitos, ou encerrando menos defeitos. Seria facil destruir as melhores cousas, ainda aquellas que uma longa practica fez admittir universalmente, se bastasse allegar e provar que ellas podem produzir o mal. A propria agua das fontes teria de ser evitada, sendo tão facil demonstrar quantos desarranjos ella póde occasionar, mesmo nos usos mais innocentes que d'ella fazemos, como beber e tomar banhos. A navegação, que dá logar a tão dolorosas perdas, a electricidade, origem de tantos desastres, o que escaparia a tão incompleto e grosseiro criterio?

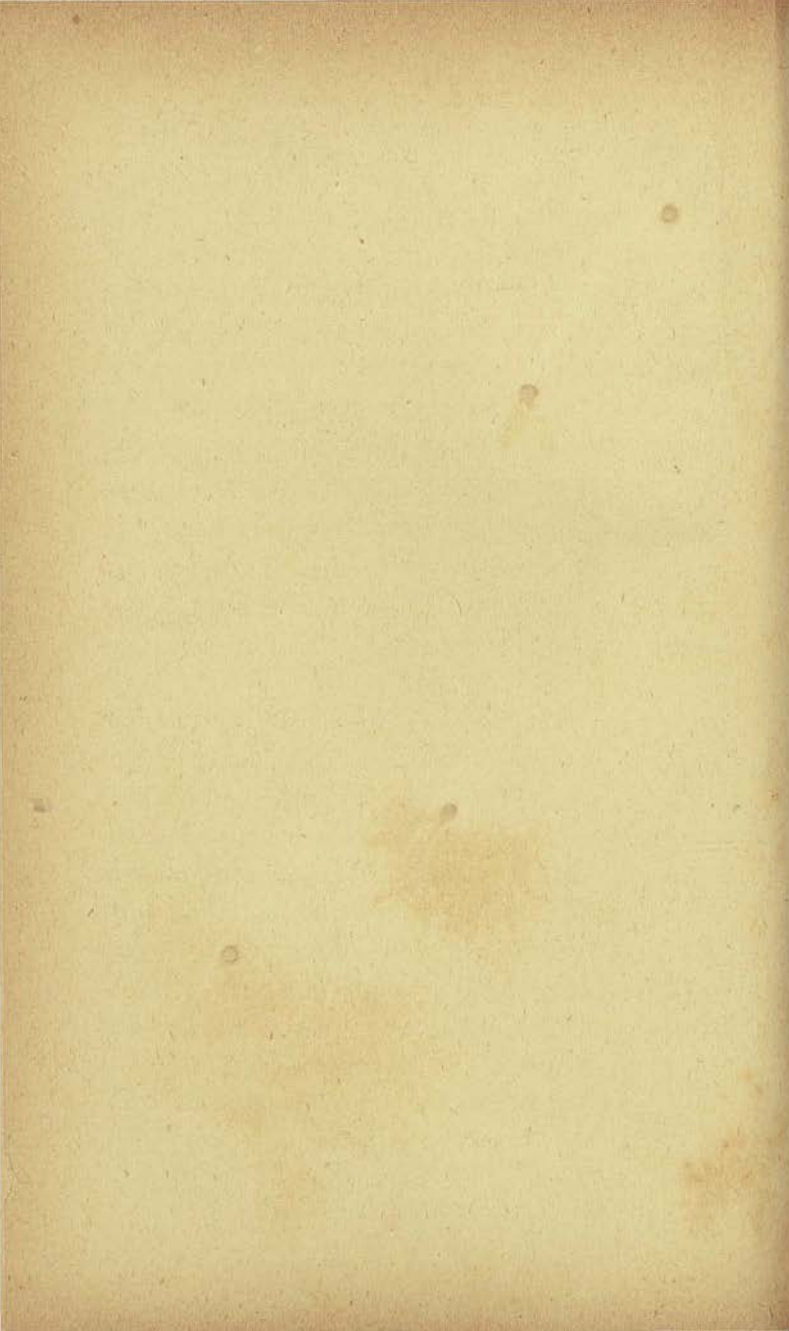
Assim, em relação ao voto, convenhamos em que elle póde ter suas falsificações, seus disparates, seus perigos; mas tambem reconheçamos que peor seria deixar ao acaso, embora sob o illusorio amparo de irrealisavel infallibilidade scientifica, a missão de regular a evolução social, no pouco em que é efficaz a intervenção deliberada do homem.

Sempre devemos estar prevenidos contra os

theoristas, mas principalmente quando a questão, deixando de versar sobre pura especulação abstracta, tiver de interessar assumptos practicos de immediata utilidade. E' então mais do que nunca necessario tomar as cousas como ellas são, sem pretender affeçoal-as *quand même* a principios preestabelecidos, sejam elles baseados na hypothese metaphysica da perfeição ideal, ou em inducção concluida de observação incompleta dos factos tão numerosos como complexos da dynamica social. Ora, tomando a sociedade em que vivemos tal qual ella é, sere-mos forçados a reconhecer que ella precisa de apparatus que se occupem da sua conservação e que promovam o seu progresso, naquillo em que elle fôr deliberado, ou presidam a elle, no que tiver de fatal. Confiar ao acaso a criação de taes apparatus seria negar a evidente existencia da intelligencia humana e a sua actividade. O crescimento da sociedade é espontaneo, mas a sua organização deve ser intelligente, como tão bem diz o professor Parkin¹. Os democratas entendemos que só a

¹ Growth may be an unconscious process — organization can only be the result of a conscious effort. G. R. PARKIN. *Imperial Federation*, preface.

mesma sociedade póde bem escolher aquelles apparelhos. O voto, que constitue o instrumento da escolha, não é sómente util, apezar dos seus defeitos; é tambem necessario. O estudo, pois, do processo a empregar para que o voto seja o mais possivel verdadeiro e efficaz será sempre digno objecto da mais seria attenção dos estadistas e de todos os homens que comprehenderem os seus deveres sociaes.



CAPITULO III

Competencia do povo

Dizem : « A sociedade existe em virtude de leis de elevada cathegoria, que o grande numero não comprehende ; não chamarieis o povo a determinar o momento da realisação de um eclipse, e o convocaes para deliberar sobre materia sujeita a leis de ordem muito mais complicada. »

A prova da confusão de ideias que motiva esta censura á democracia está nos proprios factos invocados : se chamassemos o povo a dizer sobre um facto astronomico, elle nada responderia ; entretanto, o convocamos a nomear os seus representantes, a lançar o fundamento do governo e administração dos estados, e essas cousas evidentemente resultam da acção popular. É que o que se pede no primeiro caso não é precisamente o que se reclama no segundo. A confusão está em admittir-se que o povo, exer-

cendo as suas funções publicas, vem decidir, deliberar sobre qualquer lei sociologica. Elle vem simplesmente escolher representantes. Ainda estes representantes, formando as assembleias em que se debatem os interesses da república, ou executando as decisões por ellas votadas, não têm por missão fazer or derrogar leis sociologicas. Elles influem sobre essas leis, como elementos que são do organismo em que ellas se exercem, mas esse character mesmo é commum a todos os membros da sociedade, em maior ou menor grau de intensidade.

Debil e falsa noção das leis naturaes em relação aos homens em sociedade revelam aquelles que pensam que os governantes, sejam elles eleitos pelo povo, ou indicados pela pretensa infallibilidade scientifica, têm o poder de intervir efficazmente na substancia da evolução, alterando-a definitivamente. As leis sociologicas não se decretam, nem se revogam; apenas os homens ajustam-se mais ou menos a ellas, segundo são mais ou menos sabios, ou prudentes. Os que governam não fazem propriamente leis, pois estas existem com a sociedade; fazem regulamentos, que serão proficuos, se affeioados a ellas, innocuos, ou perturbadores, se as affron-

tarem. A lei humana só é fecunda quando é paraphrase explicativa da lei natural. Nesse pouco reside a influencia dos governantes nos destinos dos povos. É facil de comprehender que essa influencia, se é muito importante, nunca, porém, poderá ser decisiva.

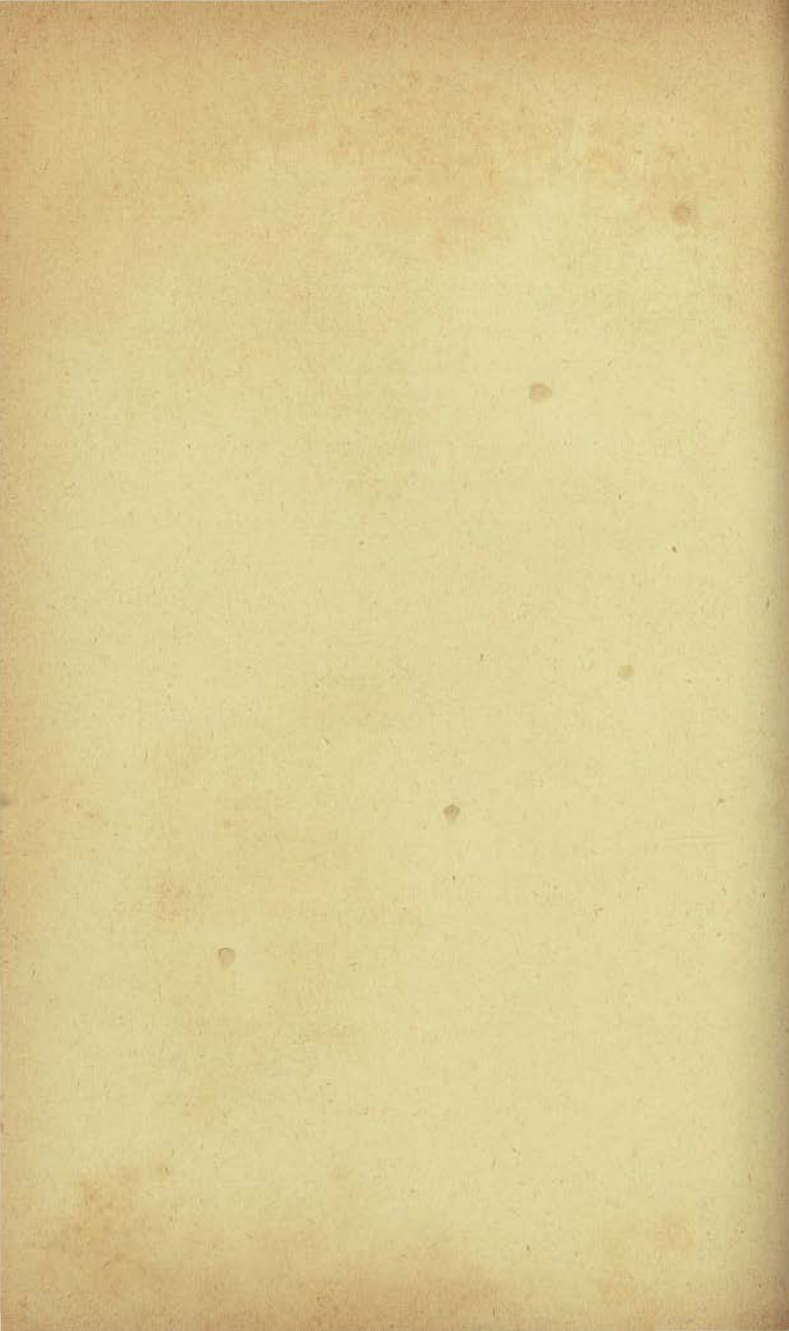
É uma especie de concepção mechanica da sociedade a que leva certos espiritos a desviarem-se d'esse criterio. Muito mais scientifica, muito mais filha da observação e da experencia é a concepção democratica, em virtude da qual é preciso sollicitar do proprio povo, e não de qualquer auctoridade postíça, o movimento que tem de animar o corpo social e fazer cumprir-se o seu destino. O resultado póde não ser bom, em relação ao bem ideal, mas elle será o unico definitivamente possivel e, pois, o unico bom, em vista do bem relativo. Ser o menos mau e ser o melhor são expressões equivalentes. O povo será mais ou menos feliz, mas em todo caso será um povo livre, porque o que elle tiver, a situação em que se encontrar será legitimo resultado do seu modo de ser, da sua capacidade, da sua evolução operada sem constrangimento. Dizem que cada povo tem o governo que merece. Admitto o conceito, como profun-

damente verdadeiro, mas só em relação aos povos democraticos. Estes são os únicos que têm o bem ou o mal feito por suas próprias mãos. Os outros podem ser felizes, ou desgraçados, por obra de estranhos. Cabe aqui esclarecer, repetindo uma ideia já consignada antes, que eu considero mais ou menos democratico um povo, segundo elle influe mais ou menos nos proprios destinos, ainda que haja no meio d'esse povo, não á sua frente, alguma testa coroadada. Sou republicano, em principio, por entender que é na republica que a democracia se realisa melhor, e sou republicano especialmente no Brasil, porque este paiz não tem condições senão para essa fórma de governo.

No impulso primitivo, no movimento inicial, que outra causa não é senão a funcção eleitoral, detem-se e termina a auctoridade concreta do povo, em circumstancias regulares. Digo circumstancias regulares, porque é preciso reconhecer, nas extraordinarias, a suprema funcção revolucionaria, que lhe corresponde. Mas, fóra d'esses casos de subversão da ordem, não é fazer aggravao ao povo dizer, com Montesquieu, que elle só tem capacidade para escolher bons representantes. O povo, tomado em massa, é inca-

paz de fazer leis, de governar e de administrar. E é, por ventura, alguma d'essas funcções que lhe incubimos, quando o chamamos aos comícios eleitoraes? Não. Não ha, pois, senão deplo-
ravel confusão no facto de pretender-se concluir da incapacidade scientifica do povo a sua inhabilidade para votar. A censura só seria applicavel ao plebiscito, com o qual parece que muitos confundem a democracia representativa. Mas tal ignorancia seria imperdoavel.

23



CAPITULO IV

Quem governa é a sociedade,
não a maioria

A accusação menos contestada que em forma concreta se tem feito ao voto e á democracia é esta : « Este systema repousa sobre o respeito ao numero, e não ha a menor affinidade entre o numero e a razão; um homem póde ter razão contra o mundo inteiro. »

A practica tem admittido em politica muitas expressões que, tomadas ao pé da lettra, seriam viciosas. Entre ellas esta — *governo da maioria*. Eu nego que a maioria governe exclusivamente em uma democracia bem organisada, ainda que não seja modelo de bom funcionamento.

É preciso distinguir na evolução politica o facto *actual* do facto *permanente*. No momento, como certas deliberações se tomam pelo maior numero, é claro que a maioria decide; mas a maioria, que teve a faculdade de fazer valer

sua opinião, não tem o privilegio de ser maioria. Amanhã o maior numero estará com opiniões que não são as d'ella. Assim é que quem observar o facto permanente, isto é, a média da influencia exercida por todos os factores politicos, reconhecerá sem esforço que as diversas correntes de ideias equilibram-se e que o principio dominante é alguma cousa como o que chamam os mechanicos — resultante das forças. Pretender julgar do resultado total pela observação de factos isolados seria como querer fazer ideia do aspecto de uma montanha pela inspecção de alguns dos innumeraveis grãos de terra que a constituem. Assim, por muito que os factos isolados (ainda mais em sociedades imperfeitas, como a nossa) pareçam significar o contrario, uma observação mais profunda fará ver que o governo é de todos por todos, e não de alguns pelo maior numero. Demais, num systema de liberdade, em que o governo e a legistura não exerçam mais do que a sua acção limitada, não póde haver mal irreparavel das decisões da maioria. As boas ideias podem estar seguras de ter no dia seguinte o maior numero comsigo.

Nos povos regularmente organisados (e é

claro que a outros não quero applicar estas observações) todos os poderes, inclusive o de tomar deliberações legislativas, estão limitados por leis, e é sabido que taes leis podem haver sido elaboradas pela opinião hoje em minoria. Os sectarios d'essa opinião têm, pois, além da satisfação de ver a sua obra refreando os impetos do adversario vencedor, ainda uma participação effectiva na direcção suprema.

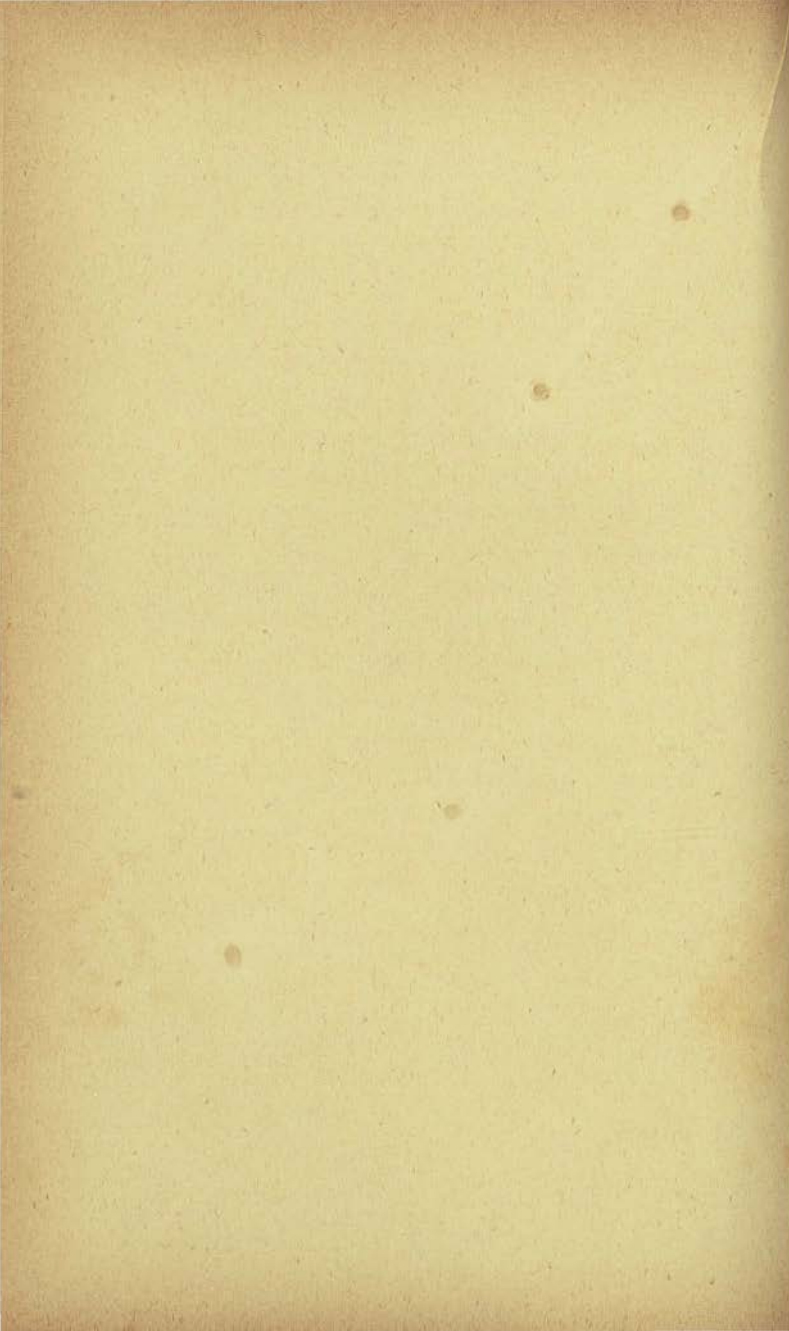
Depois, as opiniões e ideias que inspiram as leis, ou se traduzem nellas, não são factos voluntarios ou arbitrarios. Formam-se, desenvolvem-se e apparecem mediante um trabalho de gestação a que todos os orgams concorrem. O que se agita e elabora é a sociedade activa inteira. O numero é apenas a linguagem da decisão. A maioria, que decide, emite, pois, um fructo de todo o ser social, e, para essa obra, nem poderia mesmo dispensar o concurso de todo o organismo, sob pena de haver dado á luz monstro inviavel, como seria o feto do qual a gestação fosse desajudada do concurso de todos os órgãos do corpo materno.

Tambem a maioria não tem essa absoluta liberdade de resolver que espiritos superficiaes lhe attribuem. Ella, em primeiro lugar, tem de

accommodar os seus actos a leis, como acima observei. Depois, ella tem de evitar o escandalo, tem de respeitar a opinião publica e de preoccupar-se com a conservação da propria existencia. Assim é que a maioria, que decide e que aos olhos do vulgo parece não ter que consultar senão a propria vontade, nem sempre *poderá querer* o que lhe convém. O partido mais poderoso em numero, e mesmo em legitima influencia, terá de render-se diante da evidencia. Na provincia de que sou filho, o mais influente dos chefes politicos, cercado na legislatura de quasi unanimidade, sustentava que se devia conceder garantia de juros a certo trecho de estrada de ferro, já garantida pelo thesouro nacional, e allegava que a companhia constructora se dizia impotente para a obra, sem esse augmento de auxilio pelo cofre provincial. Um deputado sem sequito, que rebatia essa opinião, telegraphou para a capital do paiz, ao ministro das obras publicas, perguntando se a companhia dispensava a ajuda da provincia. O ministro respondeu affirmativamente. A simples exhibição d'esse despacho telegraphico desarmou o poderoso e eloquente chefe e deu victoria ao seu modesto contendor. Não ha superioridade numerica que

resista á evidencia, salvo quando não se tratar de povo sequer medianamente civilizado.

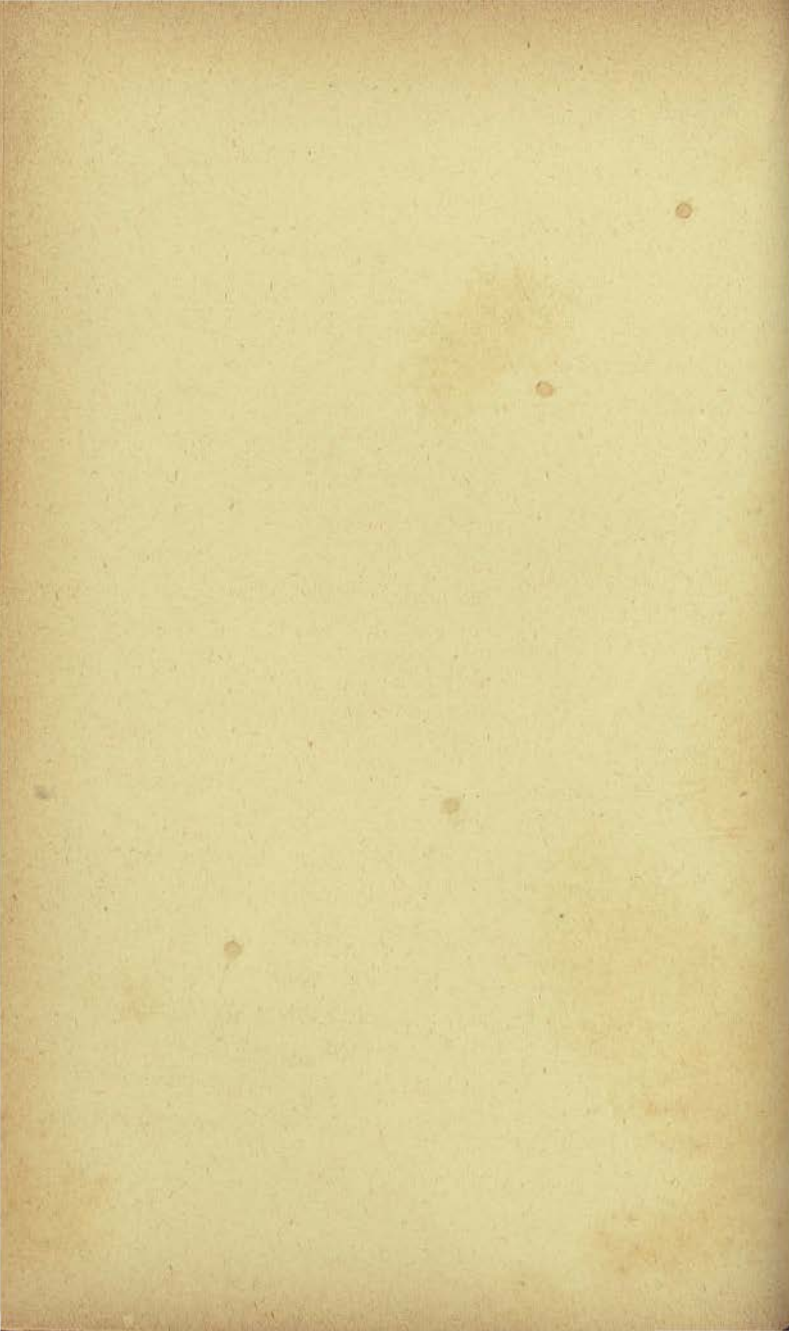
O systema representativo mostra-se neste e em muitos outros casos grandemente superior ao plebiscito, fôrma rudimentar da democracia, como atraz ficou dito. No plebiscito não se opera a mesma elaboração completa do systema representativo. Nelle o povo é chamado a *deliberar* directamente, decidindo as questões por *sim* ou por *não* e sem o preparo essencial de uma discussão methodica, necessaria para o esclarecimento dos assumptos, para a possível modificação do proprio modo de propor o objecto a resolver, e até para accentuar a responsabilidade das opiniões e dos seus portadores. Os resultados do plebiscito só por acaso deixarão de ser monstruosos.



LIVRO II

Condições do voto

22



CAPITULO I

Quem deve votar?

Desde as primeiras epochas do systema representativo, politicos e escriptores têm empregado muitos argumentos e enchido muitas paginas para resolver a questão de saber — se o voto é direito inherente ao individuo, ou é função publica, ou mandato, conferido e regulado pela sociedade.

Contrario, como sou, á concepção metaphysica, que admitte a existencia de direitos naturaes, ou absolutos, seria isso bastante para negar ao voto tal character. Mas, além d'isso, o mais ligeiro raciocinio vem confirmar que o voto, nem em principio, nem em applicação, póde ser o que chamam direito natural. Direitos d'essa especie deviam attribuir-se a todo ser humano, pelo unico titulo de humanidade; entretanto, já não só o exercicio, mas o proprio

direito de voto politico, é negado a alguém, entre outros aos estrangeiros.

Tambem não encontro no voto analogia alguma com o que se chama funcção ou mandato. Entre outras razões, vejo que precisamente o fim do voto é conferir funcção ou mandato e que, antes d'elle, não se comprehende auctoridade que o creasse. Se o voto é mandato, onde está o mandante? A sociedade, dirão. Mas a sociedade activa é, por sua vez, constituida pelos que votam. Não ha como evitar o circulo vicioso. J. Stuart Mill pondera que, se o voto não fosse funcção publica, o seu portador poderia legitimamente vendel-o. E' bem infeliz o argumento, digo com toda a reverencia para com tão respeitavel mestre. Ha direitos que não podem ser juridicamente alienados. Todas as *cousas fora de commercio, res inestimabiles* dos romanos, serão, por isso, *funcções publicas*?

Eis agora o resumo das minhas idéias sobre a questão : A patria é de todos os cidadãos, e todo cidadão tem o direito de influir no sentido de ser bem governado ; o meio mais efficaz, ou, se quizerem, uma das condições primordiaes da realisação d'essa influencia consiste no voto ; o voto, pois, como condição do desempenho do

destino civico, é direito inherente, não á qualidade *natural* de homem, mas ao caracter *politico* de cidadão.

Dimana logo d'essas affirmações que o direito de voto deve ser reconhecido em todos os cidadãos, e isto equivale, da minha parte, a dizer que sou resolutamente partidario do suffragio universal.

Suffragio universal é outra expressão condemnada por preocupações de seita. Mas ainda aqui a questão é apenas de palavras. O que faz horror é o adjectivo *universal*, que traduzem ao pé da letra, e d'ahi concluem que se trata de reconhecer o exercicio do suffragio em toda gente. Entretanto, mesmo sem excepção das phansasias anarchicas de algum revolucionario, não ha partidario do suffragio universal que possa propor, ou sustentar, tal interpretação. Entra pelos olhos que a expressão — universal — não tem neste caso um sentido material. Ha evidentemente alguém incapaz de exercer o direito de voto. Para não citar senão casos eloquentes, baste dizer que os loucos e os menores de idade ninguem se lembraria de mandar ás urnas eleitoraes. A universalidade é do direito, não do seu exercicio. 29

O exercicio do direito de voto soffre evidentemente limitações. Tira-lhe, porém, essa circumstancia o character de universalidade? Não, porque o direito póde existir independente do respectivo exercicio. Assim, para não sahir dos mesmos exemplos, os menores e loucos podem ter o direito de propriedade concretisado em bens de valor real; não se lhes dá, porém, o exercicio, porque para esse carecem elles de capacidade. Neste caso tracta-se de um direito civil, no outro de um direito politico, mas a analogia é perfeita.

Á primeira vista parece que, por este modo admittida a comprehensão dos termos, todo systema eleitoral, por mais restrictivo que fosse, se poderia capitular no suffragio universal. Já veremos que assim não é. Uma lei eleitoral póde limitar o exercicio do direito inherente a todo cidadão, sem privar-o da aquisição d'esse exercicio, que fica dependendo do esforço individual do interessado, ou da realisação de factos normaes da natureza. Estebeleça, por exemplo, a lei que ninguem exercerá o direito de voto sem saber ler e escrever, e essa limitação desapparecerá para todo sujeito que realisar o esforço tão vulgar em virtude do qual

sé aprende a ler e a escrever. Estatúa o regimen eleitoral a necessidade de inteirar cada cidadão 21 annos para entrar no exercicio do seu direito, e bastará que se cumpra esta circumstancia natural para que cesse a limitação. Ha, porém, outras restricções que não estão no mesmo caso. Depende, por ventura, do cidadão haver nascido em uma determinada casta social, ou pertencerá elle a essa casta por obra da natureza? A restricção que fôr baseada em motivo como esse destruirá, com a universalidade do exercicio, a universalidade do direito. Não é differente a restricção fundada na exigencia de attestar o cidadão certa somma de bens da fortuna para poder votar. É verdade que a fortuna se conquista; mas ha uma cousa que está mais verificada ainda pela experiencia, e é que essa conquista não depende só do esforço individual, e muito menos da realisação de qualquer facto natural e necessario. Todos, mais ou menos, atiram-se neste mundo atraz d'essa condição ideal de commodidade da vida, muitos mesmo com evidente risco da existencia; entretanto, por alguns, bem poucos, que conseguem escalar a muralha e plantar sobre ella a sua flammula victoriosa, quantos não cahiram

no fosso, aplanando o caminho para a passagem dos mais habéis, ou felizes ! Seja qual fôr, pois, a exigencia da lei, determinando que eu terei de provar possuir fortuna, por minguada que seja, essa exigencia póde anniquilar-me para sempre o direito de intervir na gestão da cousa publica por meio do voto.

Resumindo estas observações, estabeleçamos que — *o que distingue as limitações do suffragio universal das do restrictivo é o character de privilegio que encerram as d'este ultimo.* A questão não é de extensão ; é de intensidade.

Isso tudo não quer dizer que as limitações do suffragio universal não possam tambem ser injustas. Serão apenas mais ou menos justificaveis, segundo a situação do povo a que disserem respeito. Veremos nos proximos capitulos algumas das que me parece convirem ao povo brasileiro.

CAPITULO II

Não devem votar os analphabetos

Um sentimento que com propriedade se poderia chamar pudor patrio demove-me da tentativa de fazer aqui ligeira estatística da nossa instrucção popular. Outr'ora, quando podia mais do que esse embaraço a paixão com que eu trabalhava por desacreditar as nossas carunchosas instituições monarchicas, mais de uma vez exhibi esse quadro tristissimo. Que me baste agora dizer, a titulo de observação generica sobre o assumpto que — o eleitorado brasileiro, inscriptos nelle todos os cidadãos que não sabem ler nem escrever, seria quasi um eleitorado de analphabetos.

Quem não sabe ler e escrever é de presumir que se conserve isolado das mais vulgares noções da situação e direcção das cousas publicas. Falta-lhe o primeiro instrumento para isso, a imprensa, vehiculo principal da circulação das

ideias. Chamado a votar, o analphabeto não poderá escrever a sua cedula. Se manda que outrem a faça, fica sujeito á fraude, possível ainda por parte do melhor amigo, tratando-se de trica eleitoral. Se o voto é oral, não pôde verificar a fidelidade com que o tomam, nem se lh'o inscrevem lealmente. O analphabeto, na operação de votar, será sempre possível joguete de espertezas, motivo para muita immoralidade.

Tudo isso é mau, mas o que é ainda peor é a consciencia perfeita, e ás vezes até exaggerada, que tem o analphabeto da sua inferioridade em relação aos mais ou menos lettrados que com elle concorrem. O homem é o mais intelligente dos animaes, e sem duvida por isso nenhuma superioridade elle reconhece mais facilmente do que a da intelligencia do seu semelhante, nem ha imperio que elle offra mais voluntariamente. Ora, a arte da escripta e da leitura, com ser tão necessaria aos menores usos da vida, passou a ser admittida no consenso popular como formando uma outra faculdade ingênita da intelligencia humana. Os desprovidos d'essa faculdade são considerados especies de aleijões, ou de monstros grosseiros. Este sentimento é perfeitamente partilhado pelo anal-

phabeto, que raramente declara sem rubor e pejo a sua ignorancia. Elle é aos seus proprios olhos uma especie de ser degradado. Se tiver bom senso, será obra de caridade poupar-lhe uma situação tão desagradavel, dispensando-o de ir á urna; se é insensato, mais evidente se torna a conveniencia de affastal-o.

É de puro sentimentalismo o argumento dos que pretendem que o governo, que não lhes deu instrucção, não tem o direito de privar, por isso, esses cidadãos do exercicio do voto. Não é o governo quem os priva; é a sociedade, por utilidade commun. O governo, pelo contrario, ainda mais suppondo-lhe os maus instinctos e feias intenções que é de costume attribuir-lhe, só teria conveniencia na intervenção inconsciente da massa facilmente dirigivel pelo engodo ou pelo terror. Seria menos injusto dizer : O governo, que não lhes deu instrucção, que fique privado de aproveitar-se d'elles.

Com apparente vantagem para a opinião contraria á exclusão dos analphabetos, observa Herbert Spencer que as lettras dos demais individuos admittidos ao exercicio do suffragio tambem não lhes garantem competencia alguma nos assumptos que as opiniões politicas

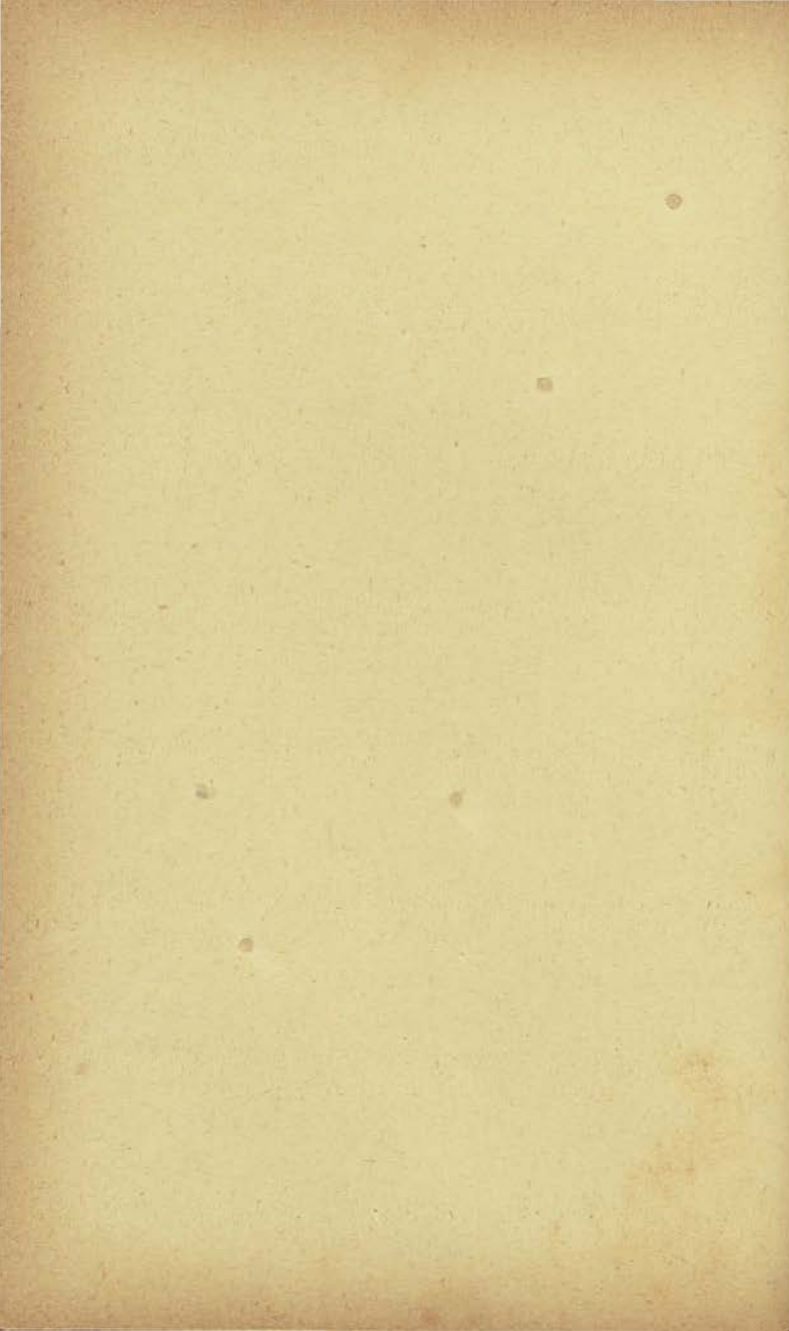
debatem. Não vejo, diz elle, mais ou menos por estas palavras, que relação existe entre analysar uma phrase e formar ideia clara das causas que determinam a taxa dos salarios; a taboada de multiplicar não tem relação directa com a falsidade da these — que a suppressão da propriedade faria bem ao commercio; o mais acabado calligrapho não está, só por isso, no caso de comprehender porque as machinas augmentam o numero de operarios nas industrias a que são applicadas; nem está provado que algumas noções de agrimensura, de astronomia, ou de geographia formem homens capazes de penetrar o character e as intenções dos candidatos ao parlamento. Mas ha em todo esse modo de argumentar evidente ausencia de criterio practico, mal chronico de todos os theoristas, ainda os mais illustres. O que nos diz o bom senso formado na constante experiencia dos factos, é que, se não ha relação directa entre as disciplinas escolares e as transcendentales questões da vida social, ou individual, — aquellas não deixam, por isso, de ser necessarias para que o nosso espirito se habilite a comprehender estas. O facto material de traduzir os caracteres da escripta não é indicio infallivel de capacidade

para cousa alguma, porém auctorisa a presumpção razoavel de que, na grande maioria dos casos, os individuos que possuirem essa disciplina terão mais clara percepção das cousas e mais probabilidade de lucidez de opinião do que os desprovidos d'ella. Não é preciso que uma cousa tenha relação directa com outra para ser sempre, ou em regra, sua concomitante, ou consequente. Ninguém dirá que existe relação directa entre a média da temperatura atmospherica de um dado paiz e o temperamento dos individuos que o habitam; mas é innegavel que, em regra, o clima frio occasiona temperamento mais sanguineo do que o clima quente. A relação é indirecta : o frio contrahе as moleculas do ar e o calor as dilata, e, pois, em clima frio o mesmo individuo deve inspirar, em igual volume de ar, maior quantidade de oxigenio do que em clima quente, e o oxigeneo contribue grandemente para a riqueza do sangue. E' tambem uma relação indirecta que auctorisa a presumir que os individuos mais ou menos lettrados têm em seu favor mais probabilidade de votar com proveito do que os analfabetos, que ordinariamente não a tem de todo. Depois, prevalece ainda no modo de

pensar que motivou estas observações o falso supposto de que o eleitor tem por missão resolver algum problema sociologico. Já vimos que o que elle tem de fazer é escolher representantes, nada mais.

Em politica, como em tudo, e especialmente em materia eleitoral, não se póde argumentar com excepções. Ha individuos, sabendo ler e escrever, mais incapazes do que alguns privados d'essa habilidade. O legislador, porém, não póde guiar-se por circumstancias individuaes. Elle estabelece a regra impessoal, e sómente attende a excepções quando estas se podem definir por caracteres genericos positivos. Se houvesse um caracteristico determinavel para distinguir os analphabetos incapazes dos expertos, seria justo que a lei abrisse excepção em favor d'estes, do mesmo modo que admite outras no sentido de excluir alguns lettrados. Tal distincção, porém, só havia de ser possivel, sujeitando-se cada individuo a um verdadeiro exame de consciencia, e ainda assim faltaria juiz para dar a sentença com todas as garantias de exactidão. Não ha remedio, portanto, senão colher a todos os analphabetos na regra geral de que elles são incapazes de escolher conscien-

temente bons representantes. E, se algum houver que se sinta prejudicado com a exclusão, o remedio é conhecido : aprenda a ler e a escrever. 34



CAPITULO III

Voto das mulheres

Neste trabalho são tomadas em consideração questões de detalhe sómente quando lhes empresta alguma relevancia a situação actual do pensamento politico no Brasil. Abro uma quasi-excepção para a do voto feminino : ella nunca levantou grande agitação entre nós e parece estar longe de apresentar-se com character de urgente problema a ser resolvido. Entretanto, o thema deu logar a controversia de alguma importancia nas discussões do Congresso Constituinte da Republica, e é para mim fóra de duvida que, se não está perto o dia em que elle terá de pedir solução, nem por isso é menos verdade que esse dia ha de chegar, por mais que nos diga o contrario essa confiança instinctiva e cega que nos faz sempre, se não crer, ao menos sentir que a ordem de cousas do mo-

mento em que vivemos é definitiva e inabalavel. Não ficará, pois, fóra de proposito nesta obra uma pagina sobre o voto das mulheres.

Facultar, ou não, ás mulheres o exercicio do direito de voto, importa nada menos do que incluir na funcção eleitoral, ou d'ella privar, metade do genero humano. Não me parece, porém, que, alem d'essa consideração material do numero, tenha outra importancia real a questão do voto feminino. De facto, e não falando senão pelo nosso paiz, seria de esperar que a unica verdadeira modificação que nos traria a intervenção dos eleitores do outro sexo seria dobrar o numero do eleitorado existente : é seguro que, dada a nossa actual educação, as damas se distribuiriam com exacta proporcionalidade pelos partidos existentes, ou pelos que se fossem formando, acompanhando aos maridos e paes, ou a quem o sentimento, e não a opinião, lhes mandasse seguir. A sua incorporação ao eleitorado seria, pois, por emquanto, senão prejudicial, pelo augmento na difficuldade de mover-se a massa eleitoral, assim engrossada, indifferente, pela inalterabilidade que manteriam as forças militantes.

O voto é direito politico, cujo exercicio a so-

cidade regula em vista da utilidade publica e com a condição de não destruir o seu character de universalidade. A utilidade publica póde aconselhar em determinado paiz que não seja reconhecido á mulher o exercicio do voto. Resta saber se, por ser o suffragio exercido exclusivamente pelo ~~sexo~~ masculino, deixará de ser universal. Resolvo pela negativa, do mesmo modo que sustento que o direito de voto seria universal ainda quando nenhum dos sexos, por motivo de incapacidade, o exercesse. Houve realmente povos, ainda os ha em não pequena quantidade, entre os quaes eu, legislador, não estabeleceria o systema representativo, e, por conseguinte, tampouco instituiria eleições. Ahi estariam os homens, do mesmo modo que as mulheres, privados de votar, e só chegariam a possuir o exercicio do direito, quando tivessem capacidade. Falando mais exactamente, se poderia dizer que, essas circumstancias suppostas, a instituição não existiria, mas que, a existir, seria com o character de universalidade, ou a ausencia de privilegio, que o mesmo é. Identica é actualmente, pelo menos para o nosso paiz, a situação do suffragio feminino : o voto não existe para as mulheres. E o que faz com que elle não exista

para ellas não é o sexo; é a incapacidade, que ainda se póde considerar extensiva a todas, ou a um numero tão grande d'ellas que se confunde naturalmente com a totalidade. Tambem essa incapacidade não está tanto na falta de cultura intellectual como na indole da educação em vigor.

Em conclusão, no Brasil, onde a mulher ainda não tem competencia para immiscuir-se em eleições, o suffragio deve ser realmente universal, mas... só para os homens.

Entretanto, as situações que parecem mais inabalaveis transformam-se com facilidade e rapidez muito superiores ao que admite o substratum de conservatorismo que reside no fundo da intelligencia de cada um de nós, por mais liberaes e desroupados de preconceitos que nos supponhamos. No Brasil mesmo, quanta differença entre as limitadas funcções publicas que outr'ora se commettiam á mais bella metade do genero humano, e aquellas para as quaes hoje se lhe reconhece aptidão, com verdadeiro proveito ! Seria insensatez affirmar que o que hoje vemos será sempre o mesmo. Eu, pelo contrario, creio bem que, em epocha mais proxima do que a prevista pelos mais

ousados, a mulher brasileira terá mais immediata influencia no governo da sociedade, terá mesmo, ao principio em certa medida e depois com a mesma latitude de nós outros, o exercicio do direito de votar e ser votada. Bastaria para inclinar-nos a pensar assim, a observação do que se passa em todo o mundo civilizado e especialmente nos Estados-Unidos, onde os partidarios do movimento feminista têm realisado verdadeiras conquistas.

Quanto ás differenças essenciaes que alguns querem enxergar entre o homem e a mulher, buscando concluir d'ahi que esta não deve ter opinião, nem servir-a, de modo algum as admitto com essa significação. É verdade que a mulher é bem differente do homem; mas não é menos verdade que não ha duas cousas eguaes na natureza e que tambem entre dois individuos do mesmo sexo ha bem grandes differenças. Essa disparidade physiologica, porém, não obsta a que todos os seres humanos formem uma unidade moral. Taes preoccupações são residuos da resistencia rotineira que a tantos espiritos não permite ver claro ao longe. Já houve tempo em que se negou a legitimidade da influencia que as mulheres exercem hoje. Tempo

virá em que hão de rir-se de certas desigualdades que o estado das ideias e da civilisação nos obriga a manter ainda entre os direitos dos dous sexos.

CAPITULO IV

Os militares activos não devem votar
nem ser votados

Em alguns paizes adiantados em civilização e igualmente aperfeiçoados em instituições militares, os membros activos do exercito e da armada não votam nem são votados ¹. Se algum quizer tornar valida a eleição de que foi objecto, terá de abandonar a carreira, reformando-se. E' o mais que se lhes concede.

Ha entre nós pronunciada tendencia para admittir analogas disposições legaes, e ainda recentemente um general do exercito, deputado

¹ O artigo 49 da lei militar do Imperio Allemão de 2 de maio de 1874 diz assim : « O *direito* de tomar parte nas eleições, seja para a representação do Imperio, seja para a de um Estado, fica *suspense* para os militares pertencentes ao exercito *activo*. » Não ha uma palavra perdida nessa disposição, admiravel de precisão e clareza ; ella dispensa outras citações. 38

ao Congresso nacional, apresentou projecto de lei concebido mais ou menos nessas ideias. A proposta foi repellida, com a allegação de que importava offensa á Constituição da Republica.

Desde logo declaro-me tambem partidario da opinião de que os militares não devem tomar parte directa na politica. Não devem votar nem exercer, como taes, funcções electivas. Accrescentarei, porém, não por evitar possiveis antipathias, mas por mera lealdade philosophica, que, assim pensando, tenho em vista directamente o bem da classe armada, e apenas indirectamente o da sociedade civil. Direi já porque, em relação ao governo militar.

O governo que mais divide é o governo militar. O general que foi elevado ao poder só pelo facto de ser general, isto é, pela influencia que nessa qualidade exercia, começará, se fôr muito feliz, tendo comsigo as decididas sympathias de uma das metades da força armada. A outra estará em espectativa e logo depois em descontentamento e surda, senão violenta, opposição. Raros homens (e nunca os que não tiveram para isso especial educação) deixarão de guiar-se no governo um pouco pelas inclinações do coração, amor ou antipathia. Se essas inclina-

ções não se revelam nos poucos casos em que os actos estão traçados pela lei e têm de traduzir-se forçosamente em justiça litteral, ellas hão de fatalmente descobrir-se na infinidade de occasiões em que taes actos devem ter sómente a inspiração do criterio proprio da auctoridade. Nestas circumstancias hão de ser favorecidos os amigos. D'ahi desgostos, queixas, irritação, indisciplina. Os que soffrem hoje, ou dizem soffrer, estarão dominando amanhã, ao lado de outro chefe, a quem a roda da fortuna elevará seguramente a seu tempo. De tal modo, sempre uma boa metade da força armada estará em opposição á outra. Se em todas as cousas a união faz a força, quando se trata da propria *força*, o principio é muito mais evidente, e, inversamente, é claro que a desunião debilita e dissolve. Nada ha mais proprio para destruir os militares do que um governo militar. Entretanto, é uma verdade, que se affirma, sem necessidade de demonstração — que o paiz precisa de um exercito e de uma armada. E', pois, em beneficio directo do exercito e da armada que devemos desejar que os militares não se anniquilem na politica.

Por outro lado, e tomando a questão em

outro sentido, consideremos o perigo publico que consiste em enfeixar-se nas mãos de uma classe toda a somma das funcções do poder publico. A força é a sancção do direito. Ella só se explica, em um povo culto, pela obediencia que deve guardar ao principio soberano que é chamada a servir. Se a sociedade, além de haver depositado nas mãos de certo numero de seus membros armas, disciplina e todos os elementos materiaes da força, ainda confiou a elles o poder de declarar os casos de applicação d'essa força, não ha duvida que tal sociedade alienou a sua soberania e passou a viver da boa ou má vontade dos poucos de seus filhos a quem commetteu tão extensas attribuições. Em principio, pois, os militares não devem governar.

As observações que antecedem miram mais o que se chama propriamente *militarismo*, ou governo militar, do que a competencia eleitoral activa e passiva dos cidadãos armados. Mas, se reflectirmos que é precisamente só o facto de poderem os militares eleger e o direito de serem eleitos que póde produzir regularmente o militarismo, nos convenceremos de que, sendo uma cousa condição da outra, o que fôr verdade de uma sel-o-á de ambas.

Não esqueçamos, entretanto, que ser militar é um accidente, e que o que é permanente e essencial é ser cidadão. O facto de vestir farda não muda necessariamente a natureza do homem, ou melhor, de todos os homens, nem deve inhabilitar o cidadão para qualquer cargo em que suas aptidões o fizerem util, sem exclusão da suprema magistratura nacional. O que é preciso é que o militar não governe como tal. Que dispa o uniforme apparatuso, symbolo da gerarchia que manteve entre uma classe resumida, para vestir a egualitaria casaca, com a qual não terá de emittir vozes de commando, mas de presidir á livre evolução da sociedade inteira.

Persistindo na affirmacão de que os militares não deixam de ser cidadãos e apenas por accidente estão incompatibilisados com o exercicio de certas funcções civicas, cumpre todavia estabelecer algumas reservas indicativas de quanto será difficil acertar na escolha de membros d'essa classe para confiar-lhes attribuições de governo. Os cidadãos armados são feitos da mesma massa dos demais seus compatriotas; não são, porém, perfeitamente eguaes a elles, se attendermos ás qualidades adquiridas por

uns e por outros no exercicio das suas respectivas actividades, qualidades que no curso da vida os podem desviar muito do fundo de egualdade originaria. E' innegavel a influencia dos habitos sobre o character. Póde-se affirmar que cada profissão crêa a sua idiosyncrasia. O character civil forma-se na practica de governar, ou ser governado; o militar na de commandar, ou ser commandado. Entre o governo e o commando ha differenças tão essenciaes, que seria invariavelmente funesto applicar a uma d'essas ordens, já não as regras, mas o simples espirito da outra. E tão energica é a feição impressa pela educação da profissão, que sómente é licito esperar que a consigam dominar, homens de qualidades superiores, verdadeiros typos geniaes, a quem seja dado sobrepor-se ás contingencias que escravizam o commum dos seus semelhantes. Eis porque os militares raramente dão bons estadistas, e em muitos casos têm contrariado no governo a propria acção benefica que exerceram quando empunhavam armas. Wellington, que, como general, desobstruio o caminho por onde a Inglaterra pôde continuar a exercer no mundo a sua influencia liberal, foi na Camara dos Lords um dos espiritos mais tacanhos, se-

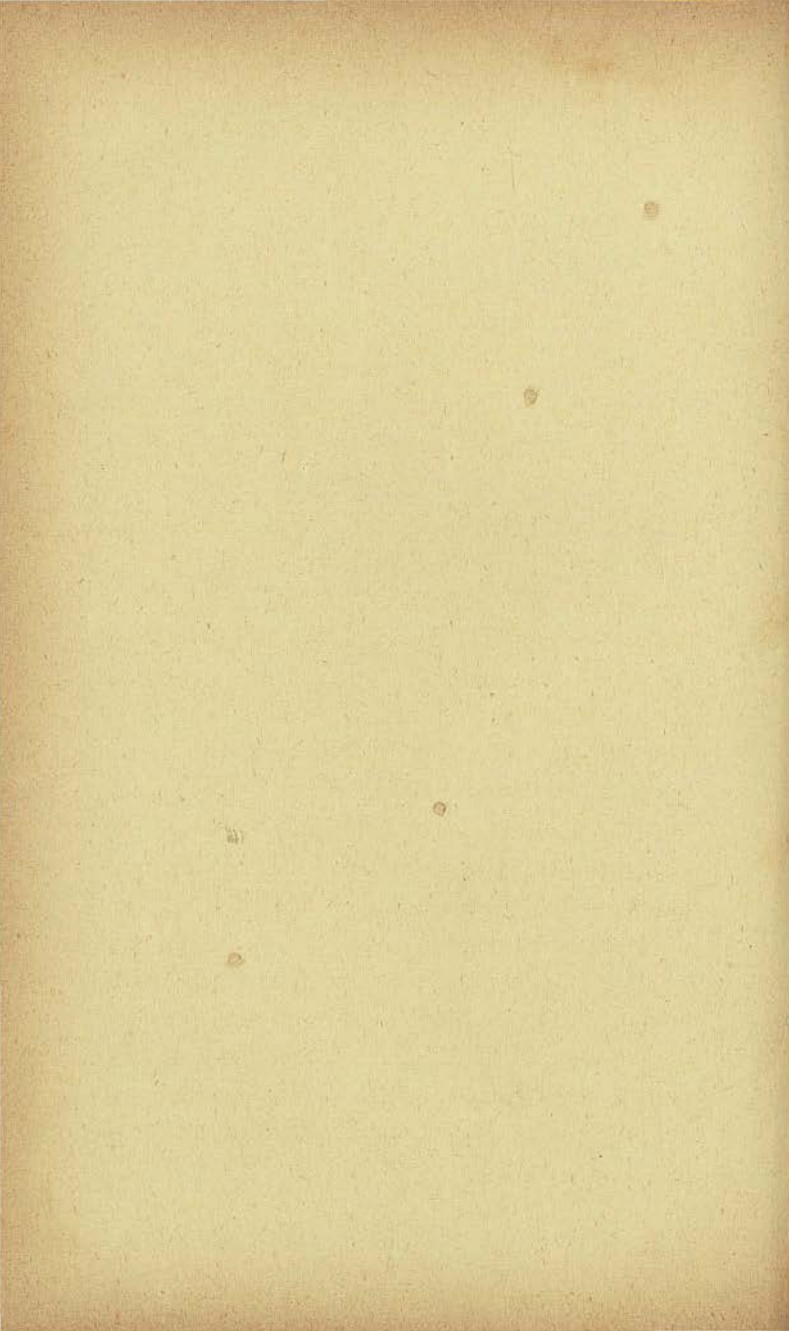
gundo nos informa o eloquente H. T. Buckle. Exemplos do mesmo facto superabundam na historia de todas as nações. A verdade é que a educação do militar o predispõe a qualidades negativas de governo. Se isso não é absoluto, é frequente.

No dominio dos factos, ou do pensamento, é sempre verdade que os abusos se provocam. Havia no Brasil, ha bem pouco tempo, e talvez ainda se conserve, a preocupação e queixa de que todos os males nos vinham dos advogados. Hoje começam a dizer que todos são produzidos pelos militares. Dirão amanhã o mesmo dos engenheiros, dos medicos, dos padres, se continuarmos, commettendo a extravagancia de attribuir o governo a uma determinada classe. Parece evidente que o facto em si de haver alguém recebido o grau de bacharel em direito ou em mathematica, ou o de doutor em medicina ou em canones, não lhe dá nem tira virtude para ser governante, ou qualquer outra cousa. Toda a nossa historia politica mostra que as diversas classes de lettrados têm fornecido ao governo, á administração e á legislatura exemplares genuinos dos vicios e virtudes de cada epocha. Entretanto, no Brasil pelo menos,

quanta gente até hoje parece não preoccupar-se senão com a investidura academica! Eu penso que devemos ter muito em conta as lettras de cada um; mas o essencial é sabermos que qualidades tem cada um para o posto a que aspira, ou que nós lhe queremos dar. Assim, eu não repelliria o candidato pelo facto de vestir ou ter vestido farda; dar-lhe-ia o meu apoio, se visse nelle qualidades pessoaes e adquiridas indispensaveis para o bom desempenho de determinadas funcções, e, entre as condições exigidas, poria logo a de não accumular o character de cidadão armado ao de mandatario civil.

O projecto de lei a que estas paginas devem servir de justificação respeita a lettra constitucional. Ainda, porém, que a Constituição permittisse (e não discuto agora essa hypothese) que a lei ordinaria arredasse a classe armada, não me pareceria sabio propol-o desde já. Penso que essa conquista da liberdade nos ha de vir por um movimento de patriotismo e bom senso do proprio exercito e armada. Ella será, então, mais estavel e se obterá de modo mais digno. Entre os militares brasileiros ha muitos elementos esclarecidos, que hão de um dia pre-

dominar, e então já edificados pelos exemplos, que não faltarão, da funesta influencia do governo militarizado ; nesse dia, a iniciativa que as circumstancias de hoje fizeram abortar tornar-se-á realidade definitiva. Os proprios militares inspirados pela nobre, mas para elles indevida, ambição de glorias politicas, comprehenderão que a verdadeira gloria do soldado se conquista em campo bem diverso, cultivando a sua arte tão interessante, disciplinando as massas destinadas ao combate, infundindo confiança á nação de que a sua integridade e decoro serão respeitados *pela razão ou pela força*, como está no escudo dos chilenos, e, o que é mais do que tudo, affastando do espirito publico, que precisa de tranquillidade para o trabalho fecundo, a preocupação importuna da instabilidade da ordem interna. Tal situação seria sem duvida util a todos, mas é antes de tudo uma condição para que os militares sejam felizes e para que a nação tenha um exercito. 42



CAPITULO V

Um homem, um voto

Impressionados pela observação da diversa intensidade de influencia com que no movimento politico entra cada cidadão e com a quantidade de interesse bem entendido que cada um deve ter na ordem social, propõem alguns escriptores e homens politicos que o exercicio do voto não tenha para todos a mesma latitude. Se o voto tem por fim lançar a base do governo commum, se o titulo que faz attribuir esse direito a todo cidadão é o interesse que todos devem ter pela cousa publica e se esse interesse é maior ou menor, segundo a situação de cada individuo, parece que a influencia exercida por cada um deve estar na mesma proporção. Concluem d'ahi que uns eleitores devem emittir mais votos do que outros, ficando ao cuidado da lei determinar o criterio practico

de realisação d'esse pensamento. Chamar-se-ia *voto desigual* ao suffragio assim estabelecido. Outros chamam-no *voto de qualidade*.

Não estou pelo voto desigual, em principio, nem ainda em applicação.

Em principio, o que se busca com o voto não é representação de puros interesses materiaes, nem de nenhuma classe, ou mesmo de todas ellas proporcionalmente. Procura-se obter a representação do povo. Em paizes onde haja verdadeiras e distinctas classes sociaes, na Inglaterra, por exemplo, que practica em certa medida o voto desigual e onde alguns pensadores convictamente o defenderam, explica-se o facto pelo receio da preponderancia do elemento popular, bem que este mantenha-se ainda em grande parte privado pela lei de exercer o direito de voto. Esse receio, porém, das classes historicas dirigentes não póde crear principio. Alli mesmo vemos hoje o chefe liberal Gladstone prégar contra o que está estabelecido e em favor da formula — *a man, a vote*.

Pretende-se tirar vantagem para a desigualdade do voto de certa analogia entre a sociedade politica e as sociedades industriaes. Nestas, como se sabe, todas as legislações admittem

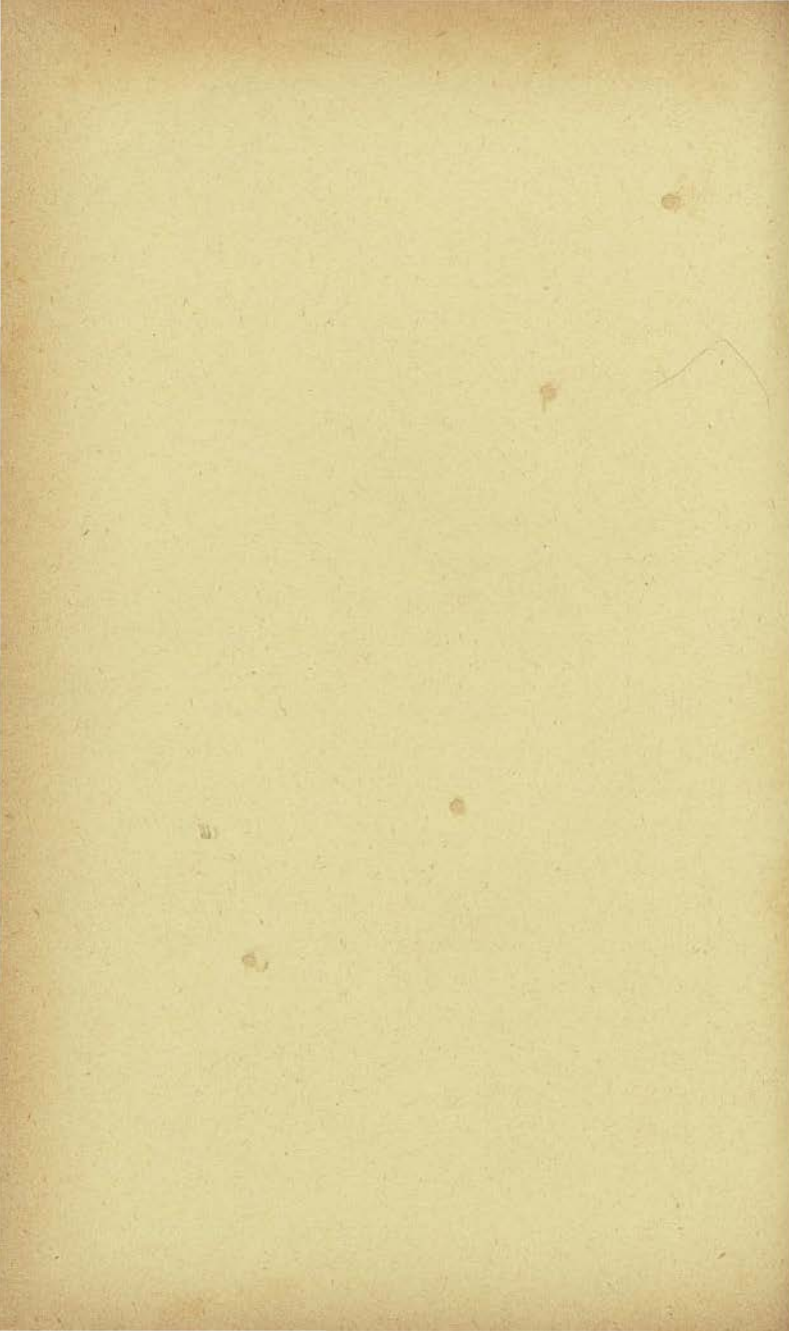
que cada accionista possa emittir tantos votos quantas acções represente. Apenas, para evitar absorpção possivel por parte dos grandes accionistas, limitam-se a uma prudente quantidade os votos pluraes. Mas não é licito applicar sempre á esphera politica principios de ordem civil, ainda mais quando, como acontece no presente caso, a analogia é só apparente. Comprehende-se que o accionista, que não representa senão o seu interesse material, possa influir tambem materialmente na medida d'esse interesse. Depois, tal interesse, pelo proprio facto de ser material, póde ser determinado com precisão mathematica, como vemos fazer-se pelo numero de acções possuidas, pela quantidade de papeis de que cada um é portador; mas as *acções* da sociedade politica, são imponderaveis, intangiveis, invisiveis. Com que fundamento se poderia determinar com precisão a quantidade de interesse bem entendido que cada cidadão toma no conjuncto complexo de factos materiaes e moraes que formam objecto da politica nacional?

Entretanto, é certo que com attribuir um voto a cada eleitor não se attenta de modo algum contra a profunda diversidade entre todas

44

as cousas da natureza. Ha realmente eleitores que valem mais do que outros, mas, para que esses preponderem, não é necessario crear a desigualdade artificial do voto; basta deixar obrar a natureza. O cidadão que possuir taes qualidades de preponderancia deitará, como todos, uma unica cedula na urna, mas o seu voto arrastará o de muitos outros. A sua justa influencia far-se-á sentir no resultado total de um modo muito mais seguro. Pelo contrario, se attribuissemos quantidades differentes de suffragios a cada eleitor, poderia o estalão material da lei favorecer individuos que, pela ordem natural das cousas, não devessem contar senão com a sua força isolada, e talvez nem mesmo com essa. Por mais extranho que pareça, a verdade é que a egualdade do voto é a melhor garantia da desigualdade natural das influencias. Quasi sempre é a practica da mania de regulamentar todas as cousas que produz aleijões na natureza. A lei eleitoral tem por fim estabelecer regras, para que todos os que possam consciencientemente votar, votem ao abrigo da fraude e da violencia; d'essa concurrencia de capacidades e influencias mais ou menos culminantes, mais ou menos definidas, nascerá

forçosamente a média do pensamento nacional. Bom ou mau o resultado, elle deve ser acceito, como o unico natural e, pois, o unico legitimo. 45



CAPITULO VI

Voto publico, voto secreto e voto obrigatorio

A preocupação ingenua de mudar os costumes por meio de regulamentos, que têm sido, e serão sempre, ludibrio da velhacaria humana, tem feito considerar como de grande relevancia a questão de ser o voto publico ou secreto.

Os partidarios do voto publico dizem que com elle hão de levantar o moral do eleitor, permitindo aos independentes a satisfacção de affirmarem alto e bom som a ideia que suffragam, obrigando os timidos a terem a coragem das suas opiniões e os falsarios e venaes a fazerem confissão publica da feia acção que practicaram. Querem os amigos do voto secreto que com este procedimento se consiga mais verdade no resultado eleitoral, podendo cada cidadão em consciencia fazer a sua cedula, poupando-se aos caracteres debeis, mas incapazes de baixezas, a

46

violencia de exhibir publicamente o voto, que poderia desagradar a poderosas influencias.

Não vejo que uns e outros possam ter muita esperança de conseguir os seus fins confessados, por meio das medidas que propõem. Antes d'ellas, seria necessario, descobrirem meios de corrigir, ou melhor, de transformar de todo a natureza humana. Dizem, por exemplo, que o voto ás claras indireita o character; mas para mim, sem negar que nalguns casos possa approximar-se d'esse effeito, creio bem que em muitos outros, e em maior numero, ha de aggravar o cynismo do individuo que tiver de exhibir com desprante opinião que sabidamente não fôr a sua. Quanto á liberdade que se pretende favorecer com o voto fechado, não vejo que ella tenha evitado o espectaculo que todos nós conhecemos da arregimentação de rebanhos eleitoraes, desfilando publicamente diante do chefe, ou do seu caixeiro de eleições, de quem recebem a razão de opinião que têm de deitar na urna.

Eu sou amigo da liberdade em tudo aquillo em que ella não offende outra liberdade. A questão material de dar o voto, eu a deixo inteiramente ao arbitrio de cada votante, ape-

nas com as cautelas que a lei deve estabelecer para regular a apuração e reconhecer a identidade do suffragante e do suffragio. Penso que se póde exigir que o voto seja escripto, mas que deve deixar-se á inteira vontade do eleitor fazel-o em casa ou no local da eleição, escrevel-o por seu punho, ou mandal-o escrever, fazer a leitura d'elle em alta voz, ou não, assignar a cedula, ou deposital-a anonyma, impressa ou manuscripta, aberta ou cerrada e no papel da côr e fórma que lhe agradarem. Esse é o preceito mais liberal, sem perigo algum para a regularidade do processo e com a rara virtude de não offender a idiosyncrasia de ninguém.

As observações que ahi ficam já podem induzir o leitor a prever como penso em relação á obrigatoriedade, ou liberdade do voto. Na essencia das innumeradas dissertações que tenho lido em favor do voto obrigatorio, vejo a invocação d'estes dois fundamentos: 1º O voto é um dever social, e, sendo assim, o cidadão póde ser compellido a cumpril-o, como é obrigado a pegar em armas para a defeza nacional; 2º É prêciso evitar as grandes abstenções eleitoraes, que ennervam o corpo social e fazem apparecer nas urnas uma falsa opinião publica. 47

Estou muito longe de considerar o voto um dever de qualquer especie, no sentido juridico da palavra dever. A materia do voto é um facto voluntario, uma questão de opinião. Se o cidadão vota *em quem quer*, é logico concluir que tambem elle vota, *se quer*. Costuma-se dizer que é um dever correr ás urnas, e eu posso convir em que o seja, pela grande utilidade publica que parece-me provir da participação de todos os cidadãos no trabalho de escolher os representantes. Mas é preciso não confundir esta linguagem familiar, que chama *dever* ao que se deveria chamar *conveniencia*, com a expressão juridica, que auctorisa a sancção da força onde ha um dever a cumprir. A todo dever juridico deve corresponder um direito, — *jus et obligatio sunt correlata*. Quem é o titular do direito sobre a minha acção do votar? Dirão que é a sociedade. Mas ahi é que ha evidente confusão. A sociedade tem interesse, ou utilidade, em que eu escolha representante, do mesmo modo que é util á sociedade que eu escolha mulher e case-me; porém, como o objecto de uma e outra d'essas escolhas pertence á minha exclusiva deliberação, eu sou soberano a respeito d'ellas e, por mais inconveniente que seja a minha abstinencia, tenho

o direito de conservar-me nella. Não é a utilidade, por mais evidente que seja, motivo bastante para fazer exigíveis os actos em que ella consiste.

O caso de pegar em armas para defender a nação não tem similhaça com o de votar. Ahi trata-se de fazer uma cousa determinada, em que ninguem póde ter opção, pois não se concebe o direito de ir contra a patria, crime que todas as legislações classificam de alta trahição, ao mesmo passo que celebra-se como virtude civica a liberdade de exame das varias opiniões que concorrem ao favor das urnas, exame que póde dar em resultado a preferencia por uma d'ellas, ou o repudio de todas.

A obrigação de votar póde ser um verdadeiro ataque á liberdade de consciencia. Além de que, como acabamos de ver, é preciso reconhecer no cidadão a liberdade de não acceitar qualquer das opiniões em litigio, não se deve ainda esquecer que no credo politico de muitos póde perfeitamente estar escripto que o voto é um mal. Não é uma violencia espirital forçar a votar quem não fôr partidario do voto? E não é esta uma hypothese gratuita : ha escolas politicas contrarias ao voto, ou pelo menos ao systema repre-

sentativo, entre ellas a despotica e a positivista. Mas, ainda para os que acceitam a instituição do voto, pode chegar uma occasião em que a abstenção das urnas seja o meio mais eloquente de manifestar-se. Os patriotas mais eminentes que nos aponta a historia têm quasi todos uma vez ou outra usado d'esse meio.

Tem-se procurado equiparar a obrigatoriedade do voto a outras coerções exercidas pelo Estado e hoje quasi universalmente acceitas, como a do ensino primario. Sou tambem partidario do ensino primario obrigatorio, mas não vejo nelle analogia alguma com o voto obrigatorio. Em primeiro logar, a coerção para o ensino não se exerce sobre quem deve aprender, mas sobre o seu pai, tutor, ou curador; emquanto que o obrigado ao voto é o proprio votante. Depois, o Estado não obriga propriamente pessoa alguma a aprender; obriga apenas os responsaveis pelos menores a não privar-os do beneficio da escola. Finalmente, a obrigatoriedade é, no caso do ensino, materialmente e perfeitamente realisavel, sendo sempre possivel coagir os pais, tutores ou curadores rebeldes, e ainda arrebatá-lhes o menor de cuja felicidade não curam, ao passo que a obrigação de votar

é praticamente uma burla, como vamos ver já.

Todo homem razoavel e experiente convêm em que, por mais abstractamente util e mesmo legitima que seja uma medida legislativa, ella não deve ser tomada, se ha certeza de que não ha meio de fazel-a cumprir. Entre os legisladores, é essa uma ideia corrente, que faz parte das mais rudimentares noções do officio. São as leis nessas condições que em linguagem de direito se chamam—leis ineptas. Ora, concedendo mesmo que fosse explicavel a ideia da obrigatoriedade do voto, quem poderia evitar que o cidadão arrastado a votar por qualquer meio coercitivo — votasse *em branco*? Se querem contestar-me que elle seria tambem obrigado a mostrar o seu voto ou a emittil-o oralmente, eu redarguirei — que o pobre martyr d'essa violencia teria ainda o recurso de votar em um *testa de ferro*. Para serem logicos e escaparem á inepecia, os amigos do voto forçado serão levados, de obrigatoriedade em obrigatoriedade, até á necessidade de fornecer ao votante constrangido um *candidato obrigatorio* tambem.

Quanto á necessidade de fazer cessar a abstenção em massa, se ella é um mal, deixemos esse mal isolado; não o aggravemos com o de uma

obrigatoriedade vexatoria e contraproducente. Mostrarei em outro capitulo que o que mais provoca a abstenção é a falta de confiança que tem o povo na verdade e na proficuidade da eleição, assim como que o melhor remedio está em conseguir que o povo comprehenda que não perderá o seu tempo em acudir ás urnas. Uma das primeiras condições para a obtenção d'esse resultado, veremos então que está no estabelecimento e observancia de uma lei de eleições bem distincta de tudo o que temos tido até hoje.

CAPITULO VII

O voto dever ser a voz, não o echo.

Trata-se de averiguar se a eleição deve ser directa, ou indirecta, isto é se convém mais que o cidadão dirija o seu voto immediatamente ao objecto da selecção popular, ou se melhor será dal-o a um intermediario que faça por elle a escolha.

Nisso consiste a verdadeira distincção entre os dois methodos. Mas geralmente entendem, até os escriptores mais profundos, que sempre que a lei attribue o poder de eleger a um corpo eleitoral muito pouco numeroso dá-se um caso de eleição indirecta. Assim, o Senado dos Estados-Unidos, cujos eleitores são os legisladores dos Estados, é universalmente considerado — fructo de eleição indirecta. Alexis de Tocqueville encontra mesmo no facto argumento favoravel ao methodo indirecto. Pensa-se o mesmo do Senado da Republica Argentina, do presi-

dente da França e dos de quasi todas as Republicas do mundo. Para mim, todos esses casos são de eleição directa. Só ha eleição indirecta quando os eleitores são eleitos para eleger. Quando, porém, o corpo eleitoral, embora mui resumido, existe com attribuições definidas e apenas entre essas se conta a de nomear determinados funcionarios, desaparecem os caracteres e tambem as consequencias proprias da eleição indirecta. Nos casos suppostos, a illusão provém do facto de serem os eleitores por sua vez producto de uma eleição; mas, se bastasse isso para a existencia de eleição indirecta, tambem deviam dizer-se *eleitos* indirectamente os membros do poder judiciario e demais empregados nomeados pelo presidente da Republica, ou pelo Senado, até mesmo os serviçaes das casas do Parlamento, designados pelas mesas respectivas, e, acceitando as ultimas consequencias, todo e qualquer funcionario publico, porque, afinal de contas, nas democracias, a eleição é sempre a origem proxima ou remota da investidura da auctoridade. O que se dá em realidade é que a lei confia em certos casos, como o da eleição presidencial, o poder de eleger a poucos cidadãos determinados por

caracter positivo de presumivel capacidade, quer em razão da sua presumpção de saber, quer mesmo por motivo do numero reduzido d'elles. Elles são filhos de eleição, mas o poder de eleger que exercem, não é o fim e unica explicação de sua existencia; é uma faculdade continua como a dos eleitores populares directos, ao passo que a dos indirectos extingue-se uma vez posta em acção, no unico momento para isso marcado¹. Para o caso dos presidentes feitos pelos parlamentos e dos senadores pelas legislaturas provinciaes, eu prefiriria a palavra *nomear* ao vocabulo *eleger*. Nomear e eleger são grammaticalmente a mesma cousa, mas o costume deu a esses dois termos sentidos diversos na litteratura politica. Terei, adiante, quando tractar da eleição presidencial, occasião de esclarecer estes assertos. Ahi fica apenas esboçada a ideia, para prevenir o leitor de que, exaltando de um modo generico as vantagens do methodo directo de eleger, não confundo os diversos casos de applicação do principio eleito-

¹ Tive o prazer de ouvir do illustre sr. Naquet, na mesma occasião que ja referi em outra nota, — que até então tinha pensado sobre este particular de modo contrario, mas que estas observações lhe haviam feito mudar inteiramente de opinião.

ral, e as consequentes modificações de fórma que é preciso dar-lhe, segundo essa diversidade.

Entre os partidarios da eleição indirecta é dogma corrente que os *eleitores* são mais capazes do que os *simples votantes*, e dão logo por admittido que hão de ser feitos eleitores todos os homens bons e illustrados, e que se conservarão simples votantes todos os do rebanho ignaro da plebe. Tanta ingenuidade só pôde provir de falta de observação ou de tendencia empirica a considerar a sociedade como elemento plastico, que fosse licito affeição no sentido dos nossos *entes de razão*. A experiencia diz que o que predomina na escolha dos eleitores do segundo grau é cousa bem differente da capacidade, que tão candidamente se confia que será o unico movel de preferencia : ha de ser antes, e sempre é realmente em grande parte, a chamada influencia popular, baseada no dinheiro, na caudilhagem da força, ou na que lisongeia o facil espirito das turbas e as annulla ; é a preocupação de segurar os vacillantes, de contentar os pretenciosos, de soprar a tola vaidade dos fatuos. Eu era bem menino, quando tivemos no Brasil a eleição indirecta ; mas a memoria fresca d'essa quadra

feliz conserva bem gravados os nomes proprios dos cidadãos da terra natal a quem de ordinario os partidos conferiam a honra de fazer parte do eleitorado : quanto figurão incapaz de fazer a mais escassa ideia do valor dos candidatos e do merito das opiniões ! quanto apuro em satisfazer á vaidade das *influencias reaes* ! quam pouca attenção aos verdadeiros dotes de intelligencia, de bom senso e até mesmo de honra ! Seria tudo, mesmo alguma cousa bem visinha de comedia ; só não era o que pretendia o espirito da lei — uma prudente depuração da massa popular.

O illustre José de Alencar no seu livro primoroso, como tudo quanto escreveu, *Systema Representativo*, advoga a eleição indirecta, incidindo em banalidades semelhantes ás apon-tadas. « Atraz da isca barata, diz, corre o cardume popular. A multidão é mais facil de engodar do que um corpo illustrado. » Resurge aqui o vicio de dar como admittido precisamente o que está em debate. Nem há multidão em um caso, nem tal corpo illustrado no outro. E' ainda outro symptoma da concepção arbitrária que da sociedade parecia ás vezes ter este eminente escriptor o simile que estabelece

nas seguintes palavras : « Imaginem-se tres planos sobrepostos : o horizonte do plano inferior não alcança além do segundo plano, e é necessario collocar-se neste para divisar o terceiro. » Realmente, se fosse possível agitar a sociedade segundo o arranjo dos tres planos, seria admissivel que a lei se fizesse em consequencia. Mas a realidade é bem diversa. Os tres planos só existem em hypothese. O povo, unica entidade real, dissemina-se confusamente por todas as espheras. Em todo caso, para destruir o argumento, bastaria devovel-o com esta observação : Se o povo, collocado no primeiro plano não vê o terceiro, é porque lhe metteis de permeio um segundo ; retirai essa criação arbitrária, e a visão será completa : o terceiro passará a ser segundo.

Tendo denunciado a inconsistencia do principal argumento em favor da eleição de dois graus, é justo observar tambem que não prima pela profundeza o dos seus adversarios consistente em dizer que ella facilita a corrupção, por ser mais facil perverter o pequeno do que o grande numero. Se assim fosse, como com razão observa Alencar, estaria por mais forte motivo impugnada a legitimidade do proprio

Parlamento, que seria tanto mais corruptível quanto deve ser menor do que o corpo eleitoral do segundo grau. Nem salvaria a allegação de que o nível intellectual dos representantes os poria ao abrigo de tal suspeita; não salvaria, porque, na mesma proporção, os eleitores são presumidos mais cultos de que os votantes primarios e ainda, e principalmente, porque a corrupção é possível em todas as alturas, variando apenas nos meios e fórma. A questão é de pura moralidade, e, se é verdade que esta deve coincidir sempre com a verdadeira cultura intellectual, mantém apenas remota affinidade com as tinturas de conhecimentos que habilitam um cidadão a pretender e conseguir uma cadeira no Parlamento. Sem ir tão longe como o philosopho grego, para quem todo homem vende-se, sendo toda a questão sómente da natureza da moeda, creio que pelo menos quem fôr venal vender-se-á sempre, em qualquer situação, dependendo tudo dos meios empregados e sendo o principal d'elles a qualidade do preço.

Se eu tivesse de offerecer em uma affirmação capital a razão por que prefiro que os representantes sejam eleitos directamente pelo povo, essa

razão seria a seguinte, fragil em apparencia, mas profunda no seu alcance e intima significação : A força inicial do organismo politico reside no povo ; o primeiro movimento deve arrancar d'elle. A eleição indirecta manda que o povo commetta a outrem a função que a natureza lhe assignala. A titulo de uma purificação que não está nos recursos legais obter-se, ella só consegue eliminar virtualmente o povo. Sempre que eu mando fazer algo por outrem, tenho-me eximido de fazer e, se, além d'isso, deixei a quem agiu em meu lugar livre deliberação sobre o objecto, a minha nullificação a tal respeito é completa. Ha, pois, no principio da eleição indirecta, um falseamento, ou negação evidente da democracia. E tanto assim é, — que na practica o principio democratico reage contra a lei, nullificando-a, onde quer que se pratique eleição com alguma consciencia popular. A eleição do presidente dos Estados-Unidos deve ser indirecta ; mas, antes da designação pelo povo dos eleitores do segundo grau, as convenções dos partidos designam os candidatos á presidencia ; o povo, pois, confere aos eleitores um verdadeiro mandato imperativo, negando-lhes por esse modo o arbitrio da

escolha e tornando effectivamente directa a eleição. Quando se decide a eleição primaria já se sabe quem será o presidente : os eleitores secundarios tornam-se uma superfetação. O caso é egual na Republica Argentina e em muitas outras partes. Na eleição de dois graus só duas hypotheses podem suppor-se quanto ás relações entre o povo e os eleitores do segundo grau : ou estes representam a vontade d'aquelle, ou não a representam ; no primeiro caso são uma inutilidade, no segundo uma injustiça. E' preciso que todo o povo appareça, que se manifeste neste movimento inicial, não pela escolha dos homens bons de cada localidade (questão directamente indifferente á democracia), mas pela selecção das opiniões e dos seus titulares. Esse é o processo de avaliação da média do pensamento nacional. Serão trazidos a operar muitos incapazes e inconscientes ; mas, além de que uma justa compensação ha de dar-se na proporcionalidade com que serão distribuidos pelas diversas correntes da opinião, occorre mais que elles não podem ser naturalmente eliminados, e servem de certo modo como de ponto de apoio ao trabalho dos orgams mais activos. Assim como no organismo animal seria absurdo tentar fazer

funcionar os orgãos nobres — coração, pulmões, estomago, figado, cerebro, etc., sem o concurso de outros órgãos e membros secundarios, no organismo social não é menos arbitrária e insensata a eliminação de tudo o que nos não parece de primeira ordem. Deve operar o organismo inteiro, com toda a sua gerarchia de orgãos e membros, afim de que o resultado seja natural e a vida estavel.

Ainda descendo do plano puramente especulativo, em que de ordinario libram-se os tractadistas d'esta materia, mas considerando por um prisma racional a natureza do voto, não será facil explicar como, tendo elle por fim constituir uma delegação, seja por sua vez uma delegação. Nas proprias relações entre particulares que formam o campo do direito civil, já a jurisprudencia romana negava a legitimidade da representação de representação, tratando-se especialmente de succeder na totalidade dos direitos que constituem a pessoa.

Mediado o plastico dispensavel em uns casos, superfecção monstruosa em outros, o eleitorado do segundo grau embarça tambem a legitima representação. Ainda que um partido tenha real superioridade numerica e consiga fazer a maioria

do eleitorado, basta que este se divida na occasião de designar os representantes para que estes ultimos não correspondam á maioria nacional. Porém, já a maioria dos eleitores do segundo grau póde estar em contradicção com a maioria do povo. Isto póde acontecer quando um partido vencer por poucos votos nos collegios que deverem dar muitos eleitores e perder por muitos nos collegios que deverem dar poucos. Tambem ha de dar-se egual contrasenso ganhando o mesmo partido por poucos votos em pouco mais de metade dos collegios e perdendo por muitos nos outros. Qualquer esforço de meditação fará ver que, nesses casos, quem teve menos votantes fez mais eleitores. Factos eguaes têm sido muitas vezes repetidos; mas um dos que mais fizeram clamar, pela evidencia do escandalo, foi o que patentou a eleição presidencial dos Estados-Unidos em 1876. Ha uma voz universal de que M. Hayes foi eleito pela fraude. Não sei até que poncto haverá razão para affirmar-o, em relação aos escrúpulos observados nas operações eleitoraes; mas que a opinião publica, a maioria do povo foi fraudada pela lei é cousa que se conclue de um simples golpe de vista aos numeros. Votaram pelo candidato republicano

(M. Hayes) 4.033,950 eleitores do primeiro grau; por M. Tilden (candidato democratico) 4,284,485; mas esta gente estava distribuida pelos Estados, ou districtos eleitores, por tal modo que os republicanos ganharam por poucos votos em muitos districtos e perderam por muitos em poucos, ou, então, tiveram em cada logar o numero de votantes sufficiente para fazer os eleitores de que necessitavam, em quanto que os votantes democraticos estavam agglomerados em certos pontos, dando superabundancia de votos a menor numero de eleitores; fosse como fosse, o resultado foi que os democraticos, exhibindo, aliás, a respeitavel maioria de 250,535 votos na massa eleitoral de toda a nação, fizeram 184 eleitores de presidente e os republicanos 185. O admiravel senso practico dos Americanos do Norte lhes aconselhou submissão respeitosa á lettra fria da lei, ainda na certeza de que ella traduzia uma dolorosa injustiça; mas seria de esperar o mesmo grandioso exemplo de capacidade republicana de qualquer das nossas democracias latinas? Estas não teriam sufficiente dominio sobre as paixões para comprehender que a primeira e essencial virtude de um povo democratico está em acatar,

soffrer, se quizerem, o imperio da lei, por mais que esta nos desagrade, e só modificá-la pelos meios que também a lei indicar. Na America do Sul, o mesmo ou menor disparate legal faria correr sangue.

O systema indirecto complica e demora o processo eleitoral. Entretanto, como adiante mostrarei, este processo deve ser o mais simples e expedito de quantos exige a actividade do organismo politico. Quem diz eleição indirecta diz logo duas eleições, em vez de uma, trabalho pelo menos dobrado. Tal duplicação de trabalho vem ainda offender os habitos e indole do povo. Este fatiga-se promptamente com assiduas sollicitações á agitação eleitoral. Deve haver na concurrencia popular muito de reflexão e intenção patriotica, mas é inevitavel que haja também um pouco de affan pelo ruido da lucta, ardor pela victoria, interesse pela solução das incertezas do pleito, phenomenos emotionaes, emfim, que devem desapparecer com a saciedade, sendo substituidos pelo tedio, que é a consequencia obrigada do abuso das sensações. Só com fazer directa a eleição já se poupa á soberania nacional metade da despeza de fluido nervoso, que não será tudo na sua actividade,

56

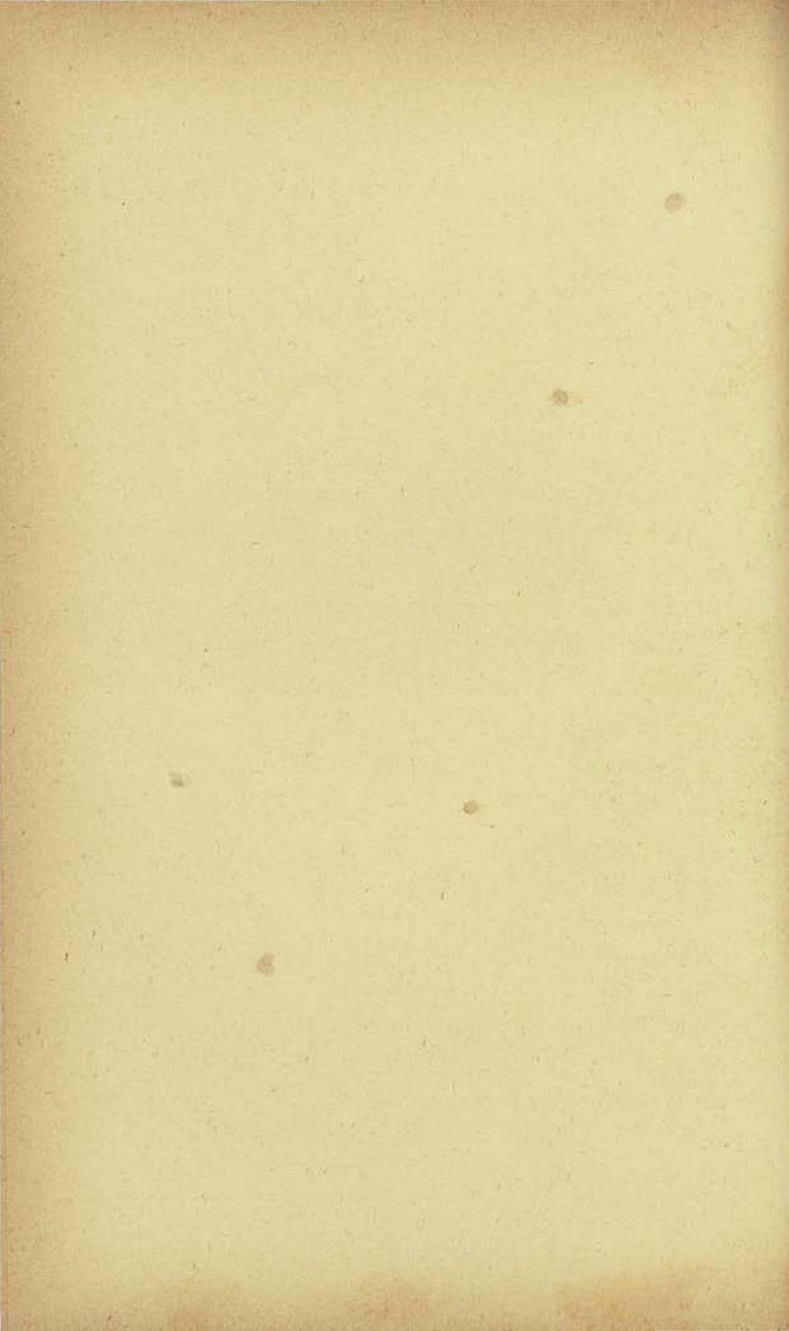
mas que é, ainda assim, muita cousa. A quem disser que na eleição do segundo grau já não é o povo quem soffre a agitação, responderei — que o que é verdade em relação a todo o povo, o é egualmente a respeito do corpo eleitoral, além de que, a crise eleitoral dobrada sendo para o paiz inteiro, os phenomenos que ella originar alcançarão a todos.

A distincção arbitraria dos cidadãos em eleitores e simples votantes, deprime o character publico, creando nestes ultimos uma especie de consciencia tacita da sua inferioridade. Muitos d'esses simples votantes hão de reconhecer-se com razão mais capazes do que os magnates que as conveniencias partidarias lhes pozeram por cima. A posição em que foram deixados deve apparecer-lhes como evidente degradação politica. Evocando ainda uma vez reminiscencias de outro tempo, lembra-me bem com que garboso accento se dizia : « Sou *eleitor* » ou « fui *eleitor* » e como buscava-se esquivar a deprimemente confissão, em voz quasi plangente : « Sou simples votante ». Alguma cousa semelhante ao caso de certos officiaes militares de alguma idade, que, perguntados pela sua graduação, a contra gosto declaram que são alfereres, ou ao

dos estudantes já maduros em annos, que ainda fazem os preparatorios para entrar nas faculdades, os quaes só depois de mil rodeios descobrem ao desconhecido que os interroga a sua verdadeira situação escolar. E' preciso tomar o homem como elle é, respeitar-lhe as fraquezas naturaes e buscar até fazer d'ellas instrumento de estimulo á virtude.

Essas razões e o sem numero de illações que d'ellas naturalmente se desprendem, levam-me a affirmar repetindo o conceito, que li, ou ouvi não sei onde, de um homem politico brasileiro, — que o voto não deve ser o echo, mas a voz.

57



1881
23
1858

CAPITULO VIII

Mandato imperativo

Em um livro dos meus vinte e tres annos, ¹ escripto mais como instrumento de polemica e propaganda do que como estudo de direito publico, sustentei o mandato imperativo. Penso hoje de modo differente, e é esse um dos raros ponctos em que a reflexão e o tempo me têm posto em divergencia com esse trabalho da mocidade.

Admittir ou não que o mandato deva ser imperativo depende da ideia que da natureza d'elle fizemos. A facilidade e tendencia que tem o nosso espirito para generalisar ideias leva continuamente a transformar o que seria simples analogia em verdadeira identidade. Vemos na sociedade civil que é da essencia do mandato a revogabilidade. O committente que não podesse cassar os poderes ao seu advogado, quando bem

58

¹ A Republica Federal, Rio de Janeiro, 1881.

lhe approuvesse, teria por esse facto abdicado o seu direito mais essencial. Ora, reflexiona-se, — o mandato politico tem tambem por fim o cuidado de um interesse, e tanto mais importante quanto é de ordem muito mais elevada; se o eleitor não poder desarmar o representante, que não cuidar zelosamente do bem que se lhe confiou, produzirá um mal publico. Depois, o representante é eleito para defender as ideias dos constituintes; se não o faz, ou se as offende, não terá mais razão de ser, o mandato deve ser-lhe cassado. Entretanto, por mais que pareça o contrario, não ha identidade, nem analogia concludente entre o caso do proprietario que manda defender seu bem por advogado e o do eleitor que contribue para nomeação de deputado. O proprietario usa e abusa do objecto da sua propriedade; exerce sobre elle governo absoluto; o eleitor, ou, na melhor hypothese, todos os eleitores que nomearam um representante, não exercem governo algum sobre o bem social, que é o objectivo dos cuidados confiados a elle. Como já ficou esclarecido em outro capitulo, o povo é material e moralmente incapaz de governar directamente. Elle só pôde escolher representantes, e o elemento determi-

nativo d'essa escolha é a confiança pessoal e politica. Mas, uma vez eleito, o representante está investido de funcção publica em cujo desempenho não tem de consultar senão as proprias luzes e sentimentos e responder perante a lei, nos casos e pela fórma que ella determinar.

O conjuncto dos representantes eleitos forma um dos ramos superiores do poder publico, cuja natureza se estende a cada um dos seus membros. O representante não deve ser demissivel, do mesmo modo que o não é a camara a que elle pertence, a qual, ainda no systema parlamentar, que admitte a dissolução, não é despedida pelo povo que a nomeou, mas por auctoridade de outro ramo do poder, a quem a Constituição, bem ou mal, confiou o cuidado de consultar em dados momentos a opinião nacional. Certo grupo de cidadãos eleitores confere a um representante por determinado tempo o poder de collaborar na feitura das leis ; durante esse tempo, tem de respeitar a auctoridade d'elle, do mesmo modo que quem nomea um magistrado, membro de outro ramo do poder publico, não só não o póde dispensar a seu talante, como terá mesmo de submetter-se ás sen-

tenças que elle proferir em nome da lei. Esta verdade não alcança apenas os membros do poder legislativo, mas toda e qualquer auctoridade electiva. Tanto o reconhecem os proprios partidarios do mandato imperativo, que sómente pedem este para os legisladores.

Assenta ainda a concepção do mandato imperativo na crença infundada de que o povo governa e resolve, e os seus representantes apenas figuram para illudir a difficuldade material que elle teria de constituir-se em assembleia. Sómente nessa hypothese poderia explicar-se que as deliberações a tomar estivessem prescriptas no mandato. Mas já vimos que ao povo não compete mais do que nomear homens da sua confiança, que terão de exercer todos os actos que couberem nas attribuições do ramo de poder de que vão fazer parte. O exercicio de taes actos e a resolução dos mil incidentes, que elles arrastarão, supõem juizo, raciocinio, comparação, discussão, muitas cousas, emfim, que não podem ser predeterminadas, ou, por outra, que não podem ser realisadas sem liberdade. Os debates das assembleias não são instituidos por mero luxo, mas como instrumento de correcção das opiniões individuaes e aperfei-

coamento da deliberação definitiva. Se o voto de cada representante podesse estar fixado no mandato, a discussão estaria de mais nas assembleias. Supprimindo os elementos inseparáveis da integridade da operação de deliberar, o mandato imperativo confunde-se com o plebiscito. São ideias nascidas da mesma origem viciosa — o falso supposto da absoluta soberania popular. O povo é a fonte do poder, mas não é o poder.

Olhando agora a questão pelo aspecto pratico, é facil de reconhecer que nunca seria possível ao eleitor, na occasião de conferir o mandato ao seu representante, prever todos os casos que podem ocorrer nas discussões e deliberações da assembleia de que tal representante vai fazer parte. O eleitor não poderá, então, dar instrucções completas ao deputado, e realmente não é isso o que se pretende com o mandato chamado imperativo. Limitam-se muito acertadamente os partidarios d'esta instituição a estabelecer que os eleitores terão a qualquer momento o direito de cassar os poderes ao representante. Tal mandato, pois, só poderia ser *revogavel*, nunca *imperativo*, senão a respeito de um numero relativamente pequeno das infinitas ques-

tões que se apresentarão durante o desempenho d'elle. Assim é que a feição culminante do chamado mandato imperativo reduz-se a tornar o representante sujeito a ser demittido a qualquer momento pelos seus eleitores. Quem diz — eleitores — diz — partido —; quem diz — partido — diz — disciplina, subjeição a um chefe —; ora, é preciso ter em vista que, por mal entendido respeito á soberania popular se não produza mal maior do que o que se pretende prevenir. E' certo que com o mandato imperativo, ou revogavel, ficaria supprimida a liberdade do representante; não é, porém, presumivel que, em compensação, se podesse garantir o proveito do povo; pelo contrario, o perigo é patente de servir-se apenas o orgulho dos chefes partidarios, inclinados sempre ao mando absoluto das suas facções. Estes chefes, armados da revogabilidade do mandato, poderão exercer funesta pressão sobre os representantes seus correligionarios, subjeitando-os a uma disciplina humilhante, só com a ameaça de obter do corpo eleitoral a destituição dos que manifestarem pruridos de independencia. Quem souber quanto essas cousas são de facil consequção, quanto os eleitores condescendem com

os chefes locais e estes com o central, comprehenderá que practicamente a revogabilidade do mandato reduz-se a uma espada de Damocles suspensa pelos chefes de partido sobre todo representante que não concordar incondicionalmente com a omnipotencia d'elles. Todo exaggero de respeito á soberania é visinho do despotismo, da offuscação da verdadeira liberdade. Os extremos tocam-se.

O remedio que o povo tem contra os possiveis desvios dos seus representantes não póde ser o mandato imperativo, que, além de ser anti-juridico, acanharia a intelligencia e a acção d'estes e lhes offenderia mesmo o character, pela subjeição a movimentos materialmente determinados. Esse remedio é a temporariedade. Permanencia da funcção e renovação dos funcionarios — é uma das mais fecundas formulas democraticas. Nenhum homem eminente admittiria jámais que o submettessem á verdadeira mechanisação do pensamento consistente em dizer e fazer só o que de antemão lhe estivesse prescripto, que tal seria a ultima expressão do mandato imperativo. J. Stuart Mill, acceitando uma candidatura ao parlamento, declarou com a sua nobreza caracteristica que absolu-

tamente não receberia ordens dos seus commit-
tentes e que só exerceria o mandato com a
condição de, no desempenho d'elle, inspirar-se
apenas nos recursos da sua intelligencia e
patriotismo. Estes severos principios, porém,
não excluem a susceptibilidade de cada um.
Está no melindre individual do representante
consultar, ou não, a opinião dos seus commit-
tentes, e até mesmo devolver-lhes o mandato,
quando tiver duvida sobre a sua conformidade
com o pensamento d'elles, pedindo que em uma
nova eleição confirmem essa desistencia, ou
restituem-lhe os poderes, como prova de que a
confiança não se abalou.

D'essa maneira de pensar darei um exemplo
tirado da nossa mais recente historia politica e
no qual a mim mesmo tocou o papel de protogo-
nista. Fiz parte, como representante do Estado do
Rio Grande do Sul, da Assembleia Constituinte
da Republica, assembleia que trazia tambem a
missão de eleger o primeiro presidente e o pri-
meiro vice-presidente. O partido que me desi-
gnou havia, por intermedio dos seus directorios
locaes, prestado adhesão a uma candidatura,
para o primeiro d'aquelles postos. Os represen-
tantes d'esse partido traziam, assim, uma espe-

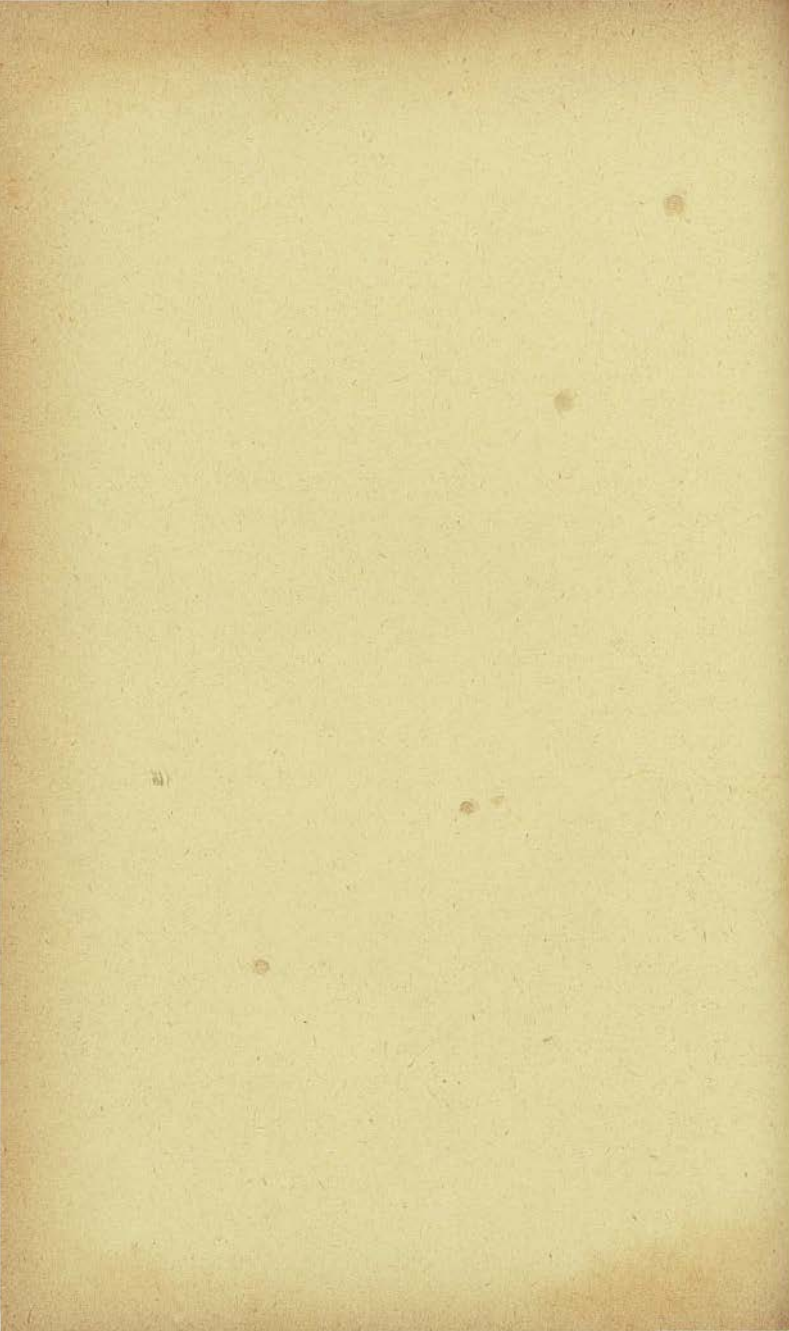
cie de mandato imperativo de suffragar aquella candidatura. Eu, porém, depois de madura reflexão e de haver adquirido intimo conhecimento das qualidades politicas do candidato, convenci-me de que a sua eleição traria grandes males á Republica. Chegado o momento, não votei por ella, e immediatamente levei á mesa do congresso a declaração de que resignava a minha cadeira de representante, emquanto ia perguntar aos que me elegeram se continuava, ou não, a merecer-lhes confiança. Inspirei-me em minhas luzes e patriotismo para contrariar uma medida que julgava de funestas consequências, ao mesmo passo que escrupulos de honra levaram-me a pôr a minha cadeira á disposição dos eleitores. Com a imperfeição dos nossos costumes publicos e dominando elementos que haviam estado em desaccôrdo commigo, era de esperar que eu não fosse reeleito, ainda que a maioria dos eleitores approvasse o meu procedimento. Quiz, porém, a sorte que antes de tentar essa prova as minhas previsões tivessem tristissima confirmação : o presidente eleito contra o meu voto declarou-se dictador, e o Rio Grande inteiro levantou-se, não com votos, mas com armas, a dar-me razão. Tive a

felicidade de poder influir nesse bello movimento popular, que destruiu a primeira tentativa de dictadura entre nós, e hoje causa-me prazer intimo recordal-o, porque esse facto representa para mim a phase da minha vida publica de que mais me honro e tambem porque dei então applicação exacta aos principios que sustento sobre a natureza do mandato popular e os deveres dos mandatarios.

LIVRO III

A representação verdadeira

63



CAPITULO I

Representação das opiniões

As garantias da liberdade individual, da de cultos, de imprensa, de reunião, de petição, todas as disposições liberaes, emfim, das constituições ou leis organicas são feitas principalmente em beneficio dos agrupamentos em minoria, ou em opposição. Raramente os membros do partido que governa são incommodados pelas auctoridades da sua feição politica, e, se o são, encontram logo amparo na benevolencia dos correligionarios que influem sobre ellas. Entretanto, o direito de intervir efficaçmente na formação da representação nacional, não tem merecido equal attenção dos legisladores, apezar de coincidirem na practica d'elle vantagens para a minoria e para a maioria, e talvez ainda maiores para esta ultima.

Tão singular incongruencia tem perfeita explicação, bem que justificavel não seja. As leis

64

organicas, as constituições em que vêm consignadas as garantias da liberdade individual são feitas por assembleias possuidas mais da preocupação philosophica do bem publico, do que de prevenção partidaria, que apouca os espiritos mais esclarecidos. Os membros das assembleias constituintes sabem que fazem obra permanente e que, atravez dos tempos, alguma vez lhes tocará o momento amargo do ostracismo politico. A mesma elevação de vistas e os mesmos sentimentos não assistem sempre aos legisladores ordinarios, presa da ideia fixa dos factos occurrentes, do soffrego desejo de apparelhar facilidades a uma agrupação partidaria, com exclusão das outras. Não raro dá-se mesmo que as constituições declarem que a lei ordinaria que se fizer para regular o processo eleitoral ha de respeitar o direito que têm as minorias a serem representadas; vem no dia seguinte a tal lei ordinaria, e, ou tolhe abertamente a representação das minorias, ou, creando artificios manhosos, facilita á maioria fazer unanimidade. Este é o nosso caso : a Constituição da Republica, no artigo 28 diz : « A representação da minoria (devia dizer — das minorias) será garantida »; entretanto, a lei que se fez em virtude da

Constituição institue o voto limitado, que é a propria falsificação da opinião publica, como adiante verificaremos. As maiorias que legiferam julgam cortar na propria carne, favorecendo sinceramente a representação das minorias. A paixão partidaria, o furor de ganhar numero oblitera-lhes a intelligencia a ponto de lhes não permittir buscar o seu interesse bem entendido, que está exactamente em fazer o contrario do que geralmente fazem.

Antes de tudo, e não tendo em vista senão o mais elementar espirito de justiça, parece claro que a maioria dos eleitores deve fazer a maioria dos representantes, mas não a unanimidade da representação. Se esta representação é nacional, e não de um partido, ella deve reflectir, tanto quanto possivel, como habil miniatura, a situação geral, a somma das opiniões do povo que compõe a nação. A minoria tem o direito de ser representada, e é preciso reconhecê-lo e satisfazê-lo; mas, para mim, é ainda muito mais interessante, em vista do bem publico, a conveniencia que têm a maioria e o governo a quem ella serve de que a minoria seja representada. Os governos não tractam só do progresso do paiz; têm de occupar-se tambem da propria conservação. O que

é mau e desequilibrador é que elles tenham de dedicar á sua propria segurança mais do que os cuidados ordinarios. E isso terá de acontecer necessariamente quando legal ou violenta, mas sempre injustamente, fôr privada de representação qualquer parcialidade politica digna de obtel-a. Se essa parcialidade cultiv uma opinião salutar, em relação ao bem publico, é intuitivo o mal de coarctal-a; se professa falsos principios, ainda é de utilidade deixal-a vir á evidencia; só assim o povo poderá conhecer-lhe os defeitos. Pelo contrario, partido oppresso pelas auctoridades, ou pela lei, só tem probabilidade de engrossar no numero e no fervor dos seus adeptos. Nada attrahe mais a sympathia do maior numero do que uma opposição privada de exercer-se com plena liberdade. E não é ahi que está o maior mal. Duas consequencias fataes não deixarão de evidenciar-se logo : a opposição não cuidará mais de propagar principios, senão como pretexto para apparelhar-se para a revolução; o governo não curará mais dos deveres para que foi instituido, mas de organizar a propria defeza, porque elle não é differente do resto dos mortaes, que, não tendo a vida tranquillamente segura, perdem a aptidão para o mais. Desde en-

tão, tudo será receio, desconfiança e vacillação nos orgams officiaes; indecisão e sobresalto nos agentes espontaneos do progresso social. A nação cahirá em periodo de esterilidade, senão de retrocesso, e o governo só poderá esperar vida ingloria, se conseguir arrastal-a até o seu termo normal. Ora, o que evita essas situações tão conhecidas infelizmente na nossa America, é o franqueamento da representação nacional a todas as vozes. O que faz revoluções é o desespero. Partido que tiver garantida a valvula da representação difficilmente planejará rebelliões. Se as maiorias sempre observassem o que é do seu interesse bem entendido, longe de embaraçar, proporcionariam lealmente a representação das minorias.

Ainda encarando o assumpto sob o poncto de vista mais elevado do destino dos varios orgams da evolução nacional, a maioria deve comprehender que uma opposição é uma necessidade, póde se dizer physica, das assembleias deliberativas, como é a resistencia, como é o poncto de apoio na harmonia do planeta. Toda funcção tende a crear seu orgam proprio: se a funcção de opposição não encontrar no Parlamento o seu orgam proprio, ella surgirá amanhã do

mesmo seio da maioria, e então eivada de quantos feios odios e despeitos ferozes se a nota obrigada da dissidencia dos que já viveram em estreita communidade. Não ha peiores inimigos do que os amigos da vespera. Quanta differença entre as rixas repugnantes entre elementos d'essa ordem, e a lucta, talvez energica ou violenta, mas sempre alevantada e nobre, de contendores que cruzam o ferro em nome de principios!

Os vicios indicados do predominio da maioria, a que impropriamente se tem chamado representação, apparecem com evidencia material na practica do systema. Se é um partido só que empolga todos os logares da assembleia legislativa, além dos demais defeitos de funcionamento que se darão necessariamente, ainda é possível, e pôde-se mesmo dizer — inevitavel que as leis sejam feitas pelos representantes da minoria do povo. E' bem facil verificá-lo. Onde quer que haja distribuição regular da opinião publica por dois ou mais partidos, será muito raro que o grupo vencedor consiga levar ás urnas mais de metade do eleitorado total, incluindo todas as parcialidades que lhe fizeram opposição e ainda os cidadãos que lhe negaram

o voto, abstendo-se de concorrer á eleição ; mas admittamos, por hypothese, que elle obtem metade e mais um do numero de eleitores. Ora, como as decisões vão ser tomadas na assembleia por simples maioria, segue-se que nunca lei alguma que não fôr votada por unanimidade será obra da representação da maioria nacional. Effectivamente, ellas quasi nunca representarão mais do que uma fracção infima da opinião publica. O sr. E. Naville, distincto propagandista da verdadeira representação, pensa que neste absurdo systema a regra é que as deliberações da assembleia representem apenas uma quarta parte da opinião ; mas, empregando o seu mesmo raciocinio, pode-se levar muito mais longe a evidencia do disparate : metade e mais um do eleitorado faz a unanimidade da legislatura ; metade e mais um d'esta faz casa e delibera (segundo os regimentos mais usados) ; metade e mais um dos representantes presentes faz uma lei ; logo, tão certo como que metade de metade de metade é igual a um oitavo, a lei, que tem de reger a todo o povo, póde haver sahido dos representantes de uma oitava parte d'elle. E, se reflectirmos que na hypothese admitte-se a concurrencia de todo o eleitorado, imagine-se

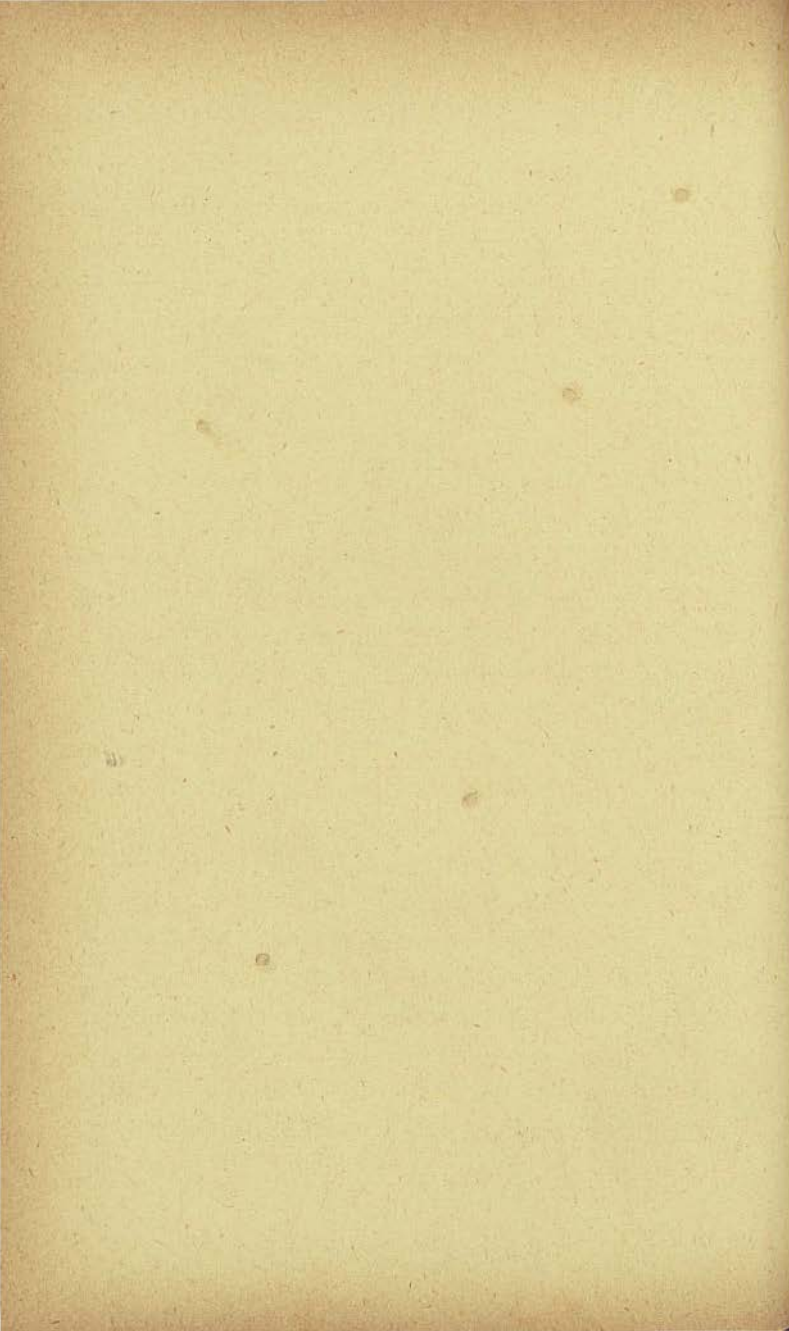
a que dose homœopathica seria reduzida a origem da representação nos casos tão communs de deixar de concorrer ao acto eleitoral uma percentagem elevada dos eleitores inscriptos.

Na Suissa, onde, mediante certas condições, as leis, depois de sancionadas, devem ser subjeitas ao referendum do plebiscito, dá-se communmente o caso de serem ellas rejeitadas pelo voto popular, e por grande maioria, depois de haverem sido votadas regularmente pelos representantes do povo. Essa apparente contradicção entre a opinião e os seus representantes explica-se pelos factos acima indicados. Quem votou a lei representava apenas minoria infima do povo, embora fosse maioria da assembleia. Chamado a pronunciar-se o povo, — a verdade se manifesta naturalmente. Tal monstruosidade, pois, é fructo obrigado do vicioso systema eleitoral, e não indicio de versatilidade do suffragio universal, como pretendem os inimigos d'esta instituição.

Não occulto que no plano eleitoral mais bem combinado alguma extravagancia d'esse genero não é de todo impossivel, mas só por mui remota excepção e em grau muito attenuado, ao passo que na situação que estou suppondo (e da

qual não tem sahido até hoje o nosso paiz) essa é a regra ordinaria. Os exemplos materiaes tem sido tantos, no Brasil e em outros paizes, que desnecessario se torna gastar palavras neste momento com salientar alguns d'elles.

68



CAPITULO II

A representação das opiniões
suavisa a irritação dos partidos
durante a eleição

Quando, em virtude do processo eleitoral adoptado, tem de resultar da eleição que o partido vencedor, tendo simplesmente a maioria dos eleitores, deve fazer a unanimidade dos eleitos, a lucta que se trava para conseguir esse resultado é um duello de morte. Um dos partidos tem de supplantar o outro. O vencido, por menos que o mereça, tem de cahir na especie de degradação e oprobrio que a philosophia da intolancia partidaria liga á ideia de derrota; situação insupportavel, que só se consegue disfarçar ostentando os mais violentos sentimentos e desenvolvendo em ameaças de reacção e vingança os humilhantes insultos do impiedoso vencedor.

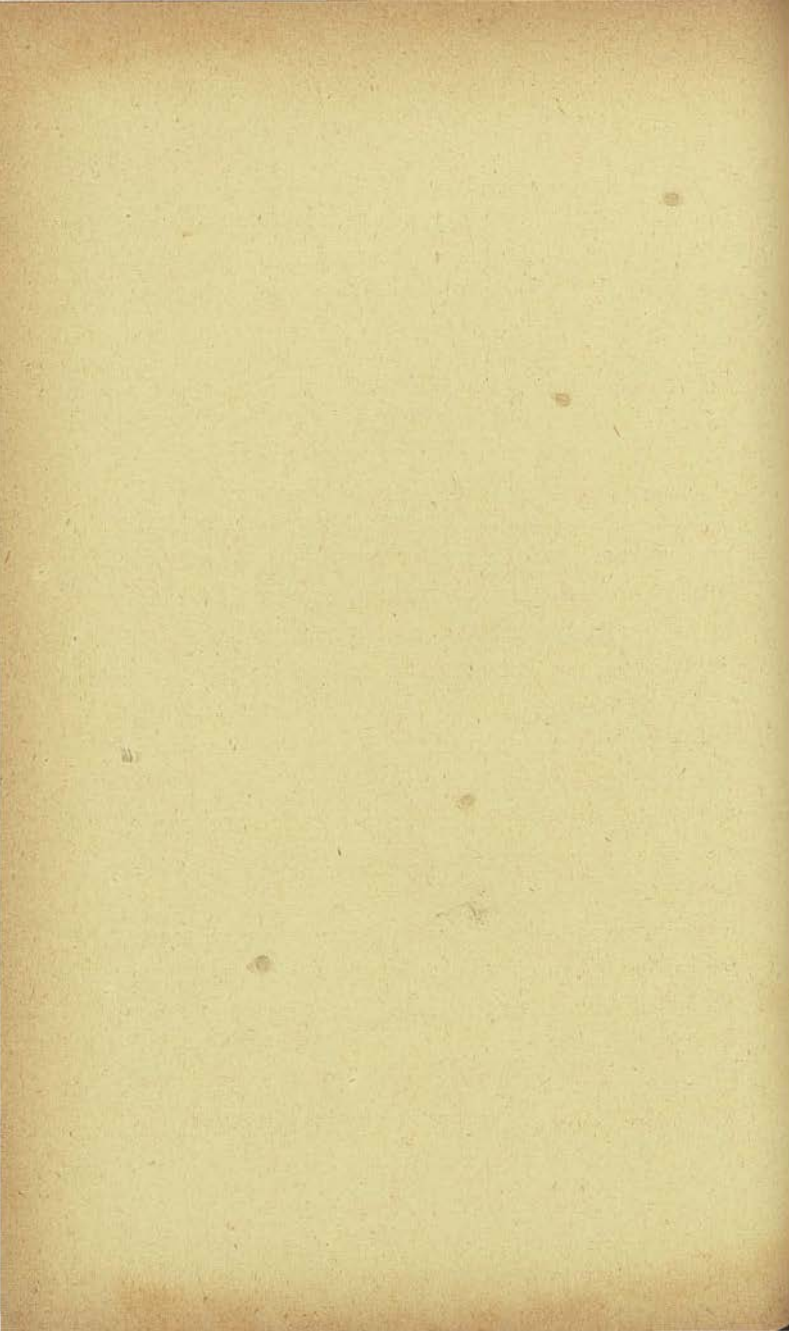
Comprehende-se de quantos excessos devem ser capazes as parcialidades em antagonismo,

quando se tracta assim positivamente da vida ou da morte, e quando ferve a paixão partidaria, uma das peiores paixões. Quem não conhece por triste e longa experiencia a irritação sem nome de que é então presa toda a sociedade, cuja vida está como suspensa nas vespersas de toda eleição operada em taes condições ? O que primeiro se olvida são os principios em pugna. É preciso esqueçel-os, para não lembrar senão a pessoa do adversario. Esta será alvo de quantas demazias a ausencia de justiça e generosidade auctorisa. Não ha homem bem educado, nem ha homem immune, uma vez entrado nessa atmospherá incandescente. Todos são insultadores grosseiros e todos grosseiramente insultados. Depois, como é o instincto da vida que fala á paixão pessoal, e não a consideração do bem publico ao patriotismo, ninguém conte mais com escrupulos nos meios de ataque e defeza, desde os vis e os indecentes até os violentos e brutaes, que cada qual põe em practica, para que lhe não succeda o unico mal possivel, á luz da moral obliterada — perder a eleição.

Espiritos delicados e mansos, serenos e justos, isto é, precisamente aquelles que possuem mais

qualidades para servir o paiz com proveito, não podem deixar de fugir com horror de ser lenha d'esse inutil incendio. Assim se exerce fatal selecção em favor dos individuos de menos escrupulos, ou de character mais duro e asperos sentimentos, senão completamente despidos d'elles, cuja influencia nos negocios e costumes publicos não é a mais reclamada pelas exigencias do progresso social. Quem não poderá apontar aqui e alli, isolados no seu trabalho pessoal, ainda que indirectamente util ao bem publico, esses raros homens bons, conciliadores, intelligentes, verdadeiros caracteres humanos, a cujo nobre e doce temperamento inspiram instinctivo asco as tribulações da politica militante? As leis irrationaes acenam a tudo quanto é ruim e repellem os melhores elementos.

Não é necessario traçar o quadro contrario, para fazer logo pensar em que elle seria o fructo a que se encaminharia um systema de eleição animado pelo espirito de garantir a todas as opiniões, na possivel medida de sua intensidade, meios seguros, naturaes e faceis de ganharem representação legal. 70



CAPITULO III

A representação das opiniões dispensa
a formação
de colligações para a eleição

Politicamente, é immoralidade reunirem-se individuos de credos diversos com o fim de conquistarem o poder, repartindo depois, como cousa vil, o objecto da cubicada victoria.

É, entretanto, a essa immoralidade que continuamente vemos lançados homens publicos contra cujo character, até então, nada se poderia levantar. Julgando-os com o desprendimento que só póde illuminar quem não estiver empenhado na lucta accesa, elles são muito desculpaveis. Esses homens eram tão bons como o geral da humanidade; seriam, quando muito, espiritos de tempera pouco resistente. O que foi mau, o que teve a culpa maior foi a lei. Entre ser supplantados por adversarios de quem fazemos o peor juizo e unirmo-nos a outros adversarios a

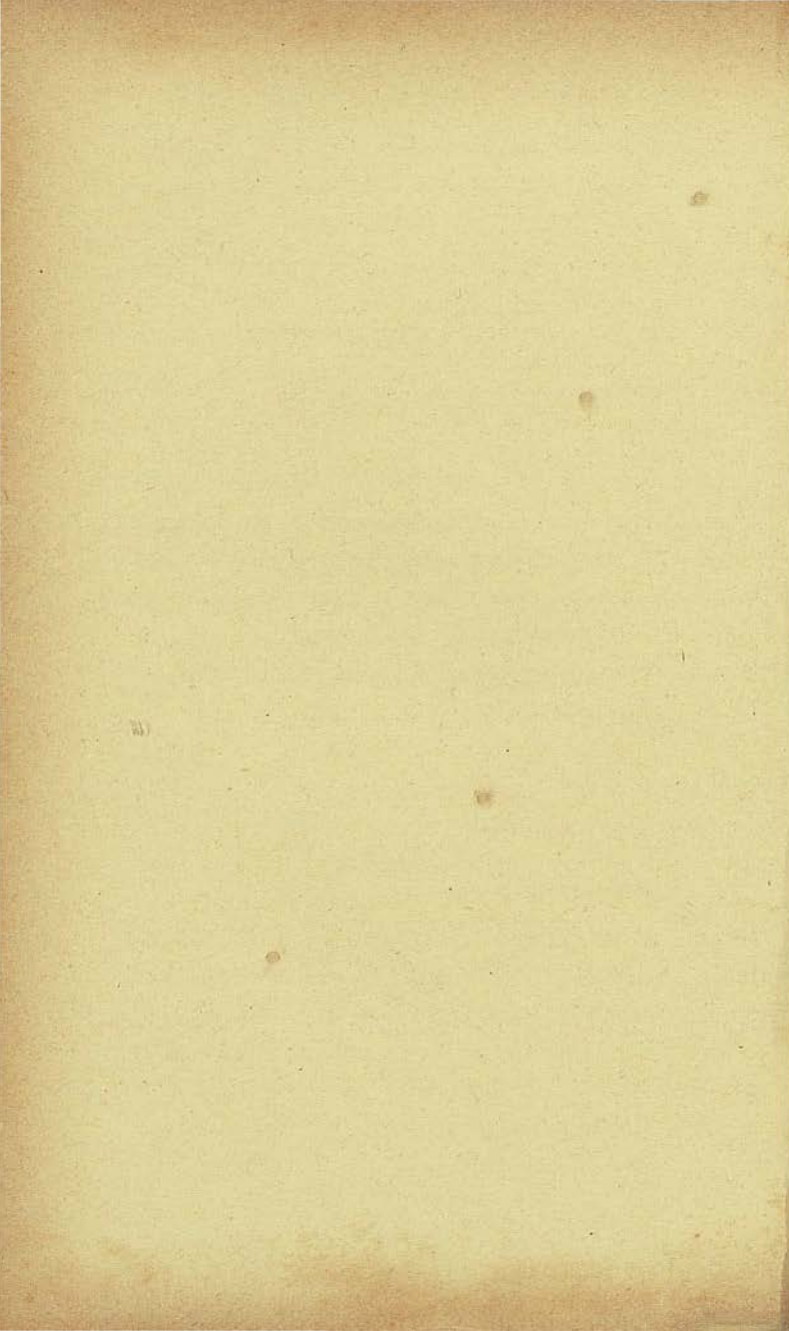
quem se inclinam nossas sympathias pela comunidade na situação adversa e no soffrimento não pomos muita divida, não vacillamos muito.

Depois, nada ha que mais desvie o senso commum do que a paixão partidaria. Entendemos, em regra, nas quadras de excitação politica, que os homens do grupo que combatemos são os da peor especie. Esquecemos tanto as virtudes que elles possuem, como escurecemos nossos proprios defeitos e os vicios dos nossos correligionarios. Uma approximação espontanea se produz naturalmente entre facções cujos sentimentos a situação politica irmana. O meio de evitar que ellas passem da sympathia á fusão é fazer com que encontrem na lei meios de vida propria. Desde que cada agrupamento formado em torno de uma opinião tenha affiançada na lei uma representação relativa, deixar-se-á levar mais pelo orgulho da independencia, servindo com irreprehensivel pureza o seu ideal politico, do que pelo prurido de guerrear o governo, mesmo á custa de colligações indecorosas.

Essas colligações são, em regra, immoraes; mas o que é peor é que ellas são negativas no governo, e, por isso, funestas, se chegam a

triumphar. A primeira duvida occorrente aviventa dissensões esquecidas na vespera, quando predominava em todos o empenho de fazer mal ao inimigo commum. A falta de harmonia evidencia-se; os elementos confederados para a obra de assaltar o poder esboroam-se em menos tempo do que levaram a concertar-se. Farão ao principio mau governo; logo terão o proprio desgoverno.

Na nossa e na alheia historia o leitor encontrará comprovadas as verdades que ahi ficam, com exemplos tão numerosos que julgo-me dispensado de apontar alguns. Para descobril-os não tem mais do que deitar os olhos ao passado, do mais remoto ao mais recente. 72



CAPITULO IV

A representação das opiniões melhora o pessoal dos partidos politicos

Os planos de eleição segundo os quaes a simples maioria dos eleitores deve fazer a unanimidade dos eleitos não comportam a existencia regular de mais de dois partidos, que devem revesar-se no poder a intervallos irregulares e com varia fortuna. Ora, é tão facil fazer uma lei nessas condições como impossivel evitar que as opiniões se systematisem em grupos de numero indefinido. D'ahi provém que todo cidadão cujas opiniões não forem as de nenhum dos dois partidos que têm mais immediata probabilidade de galgar o poder e que, ao mesmo tempo, se não poder resignar a permanecer em uma situação apparente ou realmente esteril — terá de sacrificar alguma cousa dos seus principios, encostando-se a um dos acampamentos adversos, para combater o outro. São

esses os politicos conhecidos pelo nome de *franco-atiradores*, appellido com o qual elles proprios buscam explicar a sua posição. Os partidos da nossa monarchia, antes e ainda mesmo depois da creação do partido republicano, tiveram muitos d'esses specimens. Eram, em sua maioria, democratas, que, seguros de que nunca arrastariam consigo metade e mais um dos eleitores da sua provincia ou circulo, e não querendo permanecer isolados das agitações da vida publica, alliavam-se a um ou outro dos partidos monarchicos, a que alguns acabaram por sacrificar os ultimos escrúpulos de consciencia, deixando-se de todo confundir nelles; como certos parasitas, ficaram inchystados nos corpos a que adheriam. D'entre os que commetteram essa fraqueza tão explicavel, quantos nomes distinctos se destacam, que hoje poderiam estar collaborando efficazmente na consolidação da Republica! Não tornaram a ella, pelo mais natural sentimento de vergonha e por essa, ao principio, pontinha de azedume e logo tremendo despeito, que faz com que o transfuga seja sempre o mais cruel inimigo da causa que abandonou. Teriamos evitado tão desagradavel situação para tantos intelligentes

e bons compatriotas, teríamos conservado a sua dedicação efficiente á causa publica, se, em vez dos regulamentos irrationaes que têm presidido ás nossas eleições, permittissemos desde um principio que as opiniões se fizessem representar em uma razoavel proporção.

Facilitando-se a representação a todas as opiniões, ninguém terá mais necessidade de formar sem enthusiasmo, ou sem convicção, em partido cujo programma integro lhe não mereça inteira approvação. Em tal systema, a ideia servida pelo numero mais modesto de adherentes póde trabalhar com fé segura de que amanhã estará directa e legalmente influindo no organismo social. Não poderá deixar de levantar-se o valor moral do cidadão com a consciencia d'essa esperança. E não poderá deixar de melhorar a composição dos partidos, que hão de ganhar em cohesão e unidade o que perderem em franco-atiradores.

A preocupação contra a existencia de varios partidos póde classificar-se entre os muitos residuos do pensamento antigo a que eu chamaria — medo á liberdade. A existencia de varios partidos pode não ser, e na maioria dos casos não é, symptoma de anarchia. Nem devem

149

temel-a os representantes da parcialidade que estiver governando, porque com varios pequenos partidos de opposição ella correrá menos perigos do que tendo pela frente só um poderoso rival apto para pretender o governo, sem que por isso veja-se privada das luzes produzidas pelo encontro das ideias, nem do elemento indispensavel á vida do poder publico — a resistencia, que só na opposição se encontra.

CAPITULO V

Vantagens da representação das opiniões no funcionamento do congresso

A ninguém escapa a observação d'este facto curioso — que toda opposição, por mais inexplicavel, ou impura, que seja a sua origem, com o andar do tempo, vai gradativamente ganhando a sympathia publica. A meu ver, não é difficil encontrar a explicação de tal phenomeno. Pensam em geral que o publico é opposicionista por indole. Mas não, o que o publico é por indole, desde que não entre em questão o immediato interesse dos individuos que o compõem — é amigo da virtude, e, para mim, é regra que *a opposição é virtuosa*. Esta regra terá excepções, mas não deixará de ser uma regra.

Imagemem-se os peiores homens, cimentando com odios os interesses differentes que os appro-

ximaram, se taes individuos acham-se em opposição, a primeira verdade que lhes fere a consciencia é — que estão privados de satisfazer os seus inconfessaveis appetites. Não se preoccuparão mais das cousas vís que os moveram no principio. Elles, por outro lado, precisam de hostilisar a maioria, dedicando uma attenção muito assidua á minima irregularidade de qualquer ordem que ella commetter. Em uma palavra, a opposição tem por officio, por quasi exclusiva preoccupação — combater vicios e prégar virtudes. Todos sabemos quanto influe no organismo individual, ou social, o exercicio constante de uma determinada funcção. A opposição, se já não o era, acaba por ser virtuosa, á força de funcionar como organ da virtude, pelo menos enquanto é opposição. Quem sabe se não se encontra egualmente neste raciocinio a explicação d'esta outra verdade — que todo governo gasta-se e depaupera-se em exercicio?

Uma philosophia muito leviana, que infelizmente inspira ao grande numero, attribue á hypocrisia os verdadeiros arrancos de patriotismo com que tão commummente vemos, nas assembleias, homens marcados pelo estygma social lidando ardorosamente na defeza do bem

publico. Eu vejo nelles alguma cousa, senão mais respeitavel, pelo menos mais natural : são instrumentos d'uma funcção social. E, como o coração do homem é fundamentalmente bom, e o publico, como tal, é um amontoado de homens desroupados de miseraveis interesses, esse publico está no caso de amar a virtude pela virtude e applaude-a sempre, ainda quando a veja exercida pelo truão da vespera, transformado hoje em tribuno popular.

Afinal, e resumindo estas ideias, hão de pelo menos conceder-me que, se a minoria não é virtuosa, ella defende a virtude. A sua presença, pois, no congresso dos representantes da nação seria, só por isso, de substancial importancia.

A minoria é economica. Além da aspiração de tornar-se sympathica ao povo, a minoria tem mais duas, que revela a todo momento e que nunca póde separar de si : a primeira é fazer odiosa a maioria ; a segunda é cortar os meios de vida ao governo, a quem apoia essa maioria. Estas duas preocupações transformam as minorias em verdadeiros cães de fila á porta da caixa publica.

O povo applaude as bonitas ideias, porém maior é a força com que ama a sua commodidade.

Vem d'ahi a razão com que dizia o estadista — dae-me boas finanças, e vos darei boa politica. A opposição sabe que o melhor meio de fazer odioso um governo é demonstrar que elle gasta mal, ou defrauda o dinheiro da nação. Et tambem, como é sabido que sem dinheiro muito poucas cousas se conseguem em administração e governo, é natural a tendencia da opposição a procurar que, por qualquer meio, sejam restringidas, ou negadas, as dotações que o poder publico pede á representação nacional para mover a pesada machina que dirige. Com essa fiscalisação sem treguas quem lucra é o paiz, não porque possam triumphar as exigencias apaixonadas da opposição, mas porque o governo, sobre cujo dorso vibra incessante a aguilhada de tão austeros fiscaes, não terá remedio senão fazer com que, pelo menos, não sejam justas as ferroadas que se lhe applicarem.

A minoria é liberal. É outro facto cuja verdade a menor observação confirma. Tomem-se para a patrulha opposicionista do congresso os conservadores e reaccionarios de mais dura crosta, e seguramente serão ardentes apostolos de todas as liberdades. Quando nada, hão de querer pôr a maioria liberal em contradicção

comsigo mesma, fazendo ver quam pouco libe-raes são as normas por que ella se está guiando. Não ha individuo violentado em qualquer di-reito, não ha simples ameaça ás mais vulgares regalias do homem e do cidadão, ataque ás fran-quias das localidades, embaraço, emfim, a qual-quer liberdade privada ou publica, que não chame a terreiro, como esforçado campeão, o mesmo representante que sempre conhecemos (quando governo) ferrenho sustentador do mais intractavel auctoritarismo.

O respeito á liberdade aproveita, sem duvida, a todos, mas é certo que quem mais o deve dese-jar são os membros dos partidos em opposição. Os que governam e os seus amigos, dispondo das auctoridades, nada podem temer pela sua segurança. Combinam-se, então, na minoria os dois elementos que na lucta pela existencia são mais capazes de transfundir energia no homem — o instincto da propria conservação e o em-penho de supplantar os concurrentes á posse do mesmo objecto.

Concluindo, não preciso de pedir ao leitor que, pelo facto de deixar ahi apontadas as peiores hypotheses dos moveis das acções hu-manas, me não considere um d'esses merenco-

rios misanthropos para quem o homem só por excepção e por torpes motivos practica o bem. Eu penso, pelo contrario, como já deixei esboçado, que o principio do bem prepondera na natureza humana. Se fui buscar exemplos em casos que não são a regra, foi para fazer resaltar com mais eloquencia as verdades que estou prégando. Se nas hypotheses suppostas é salutar a existencia da opposição nos congressos, o que devemos pensar, quando a inspiração que a mover fôr pura e exclusivamente o amor da patria e a convicção dos principios?

CAPITULO VI

Como os partidos entendem a ideia
da verdadeira representação;
necessidade de realisal-a, como condição
de solidez da existencia d'elles

Apezar da grande importancia que para os povos democraticos encerra a questão eleitoral, ella é uma das que têm sido tractadas com mais incompetencia. Raro é que alguem se occupe de taes assumptos, se não tem nelles interesse immediato, como opposição ou como governo; raro é que as lucubrações dos escriptores, ou dos legisladores eleitoraes procedam da serena esphera em que domina só o respeito á verdade, sem preocupação partidaria. E, se alguma vez se têm occupado do assumpto pensadores immunes de suspeição, nunca o podem fazer com grande probabilidade de exito, porque nunca o fazem na qualidade de legisladores; nas assembleias legislativas só por grande e remota ex-

cepção alguém deixará de estar arregimentado num ou noutro partido. As proposições de reformas eleitoraes, trazem logo manifesto o seu vicio de origem : se provêm da minoria, estão marcadas pela subtil, ou manifesta, intenção de cortar ao poder todos os meios de ganhar elementos de vida ; se partem da maioria, aponta logo, ainda atravez das mais bellas disposições, a cauda de manhosos, senão ostensivos, recursos tendentes a fraudar o processo, pela suffocação das importunas minorias.

Eu estou inteiramente expurgado de taes notas de suspeição. Sou representante da Nação¹, e, nesse character, offereço o meu projecto de reforma, mas não tenho partido em nenhuma das duas alas da camara. O meu partido é o da Republica, segundo a concepção que d'ella tenho e pelo amor que lhe consagro, como o ultimo dos seus propagandistas, que fui. Quero o seu aperfeiçoamento, aproveite a quem aproveitar, prejudique a quem prejudicar.

Depois, não creio estar em erro, dizendo que, por emquanto, não ha, nem póde haver, no Brasil, partidos de character permanente e defi-

¹ Escrevia em agosto de 1893.

nitivo, como só póde dar-se quando as ideias que se agitam no paiz caminham em sentidos diversos. Se se organisasse um para restaurar a Monarchia, penso que seria o mais util aos interesses da Republica, por vir a ser a natural resistencia de que ella precisa para unificar os seus elementos e aperfeiçoar se. Mas, ainda nessa hypothese, tractar-se-ia de um partido provisorio, que perseguiria a realisação de um facto, e não de um systema de ideias, condemnado a perder a razão de ser, uma vez attingido o seu alvo, ou reconhecida a impossibilidade de attingil-o. Fóra d'esse caso, ha de ser, a meu ver, uma das grandes difficuldades dos primeiros tempos da Republica a da organização de partidos legitimos de opinião, e sinto tanto mais a evidencia d'essa difficuldade quanto a hei observado em outros povos latinos, que, desde antes de nós ensaiavam neste continente instituições republicanas. Esse phenomeno não pode deixar de corresponder a factos sociaes, bem apreciaveis. A America é original e essencialmente egalitaria. A egualdade aqui já meio se confunde com o nivelamento. Não ha tradições historicas em populações que se refundem com febril rapidez, assimilando massas enor-

mes de heterogenea immigração. Não ha nobreza de raça ou de educação em sociedades onde todos acotovellam-se e torvellinham em busca de um só ideal — a fortuna material, pela industria, ou pela especulação. Não ha, emfim, distincções entre homens que ignoram e desprezam a sua origem, nem d'ella precisam, pelo nenhum valor moral que lhe dá o criterio industrial, nem a poderiam facilmente deslindar da confusão, ainda que pouco remota, das trevas de que ella emerge. Da egualdade na condição dos individuos vem a egualdade nos sentimentos e ideias. Na America, e mais particularmente no Brasil, todos são democratas, todos são liberaes, todos são autonomistas, todos se assemelham em sentimentos, se não em acções. Tenteiem-se bem as differenças que apparecem, e ver-se-á que são para exterioridades. Houve tal ultramontano que foi considerado chefe conspicuo do partido liberal; tal outro que, sendo ao mesmo tempo do partido conservador, defendeu sempre theses democraticas; mais um, mais mil, poderia dizer, para quem o facto de andar encrustado em sombria apparencia de compuncção reaccionaria não era impedimento de segredar ao ouvido de nós outros, ho-

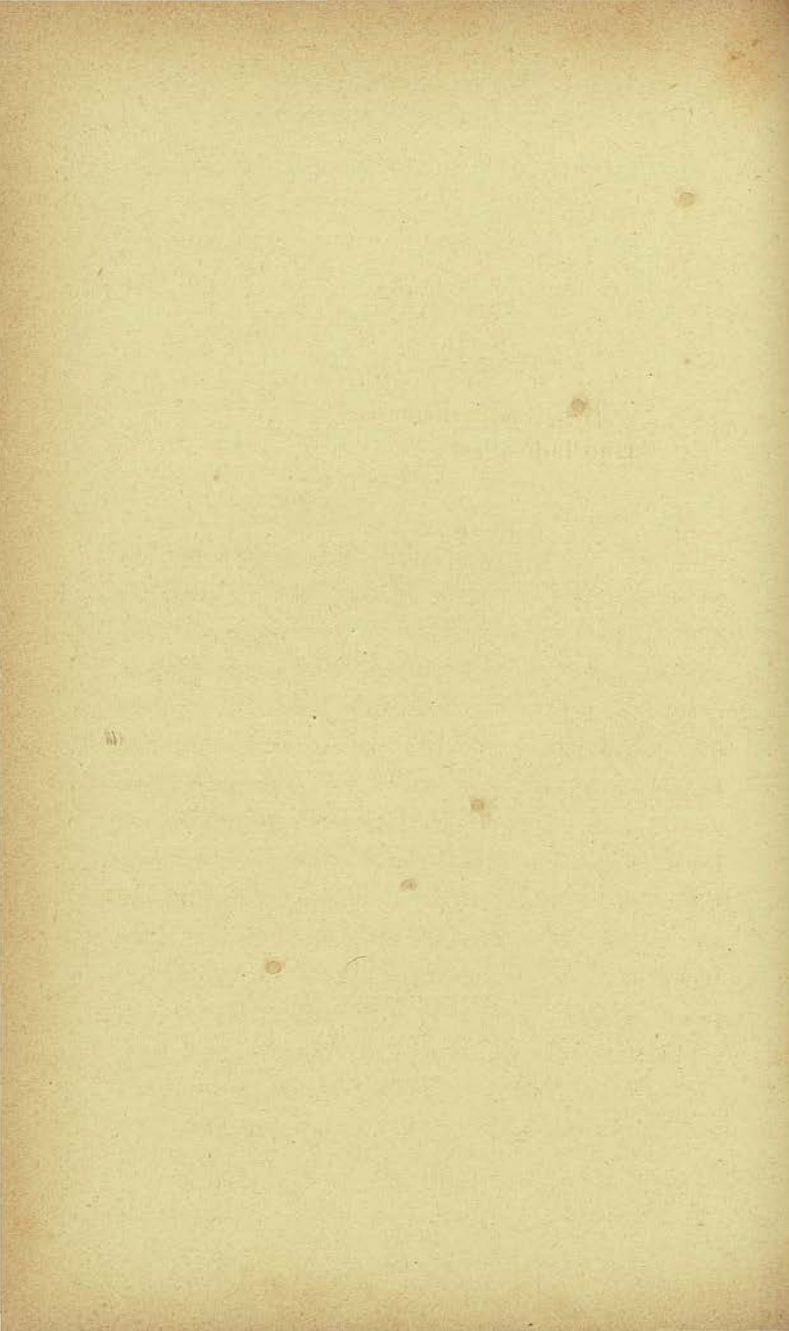
mens modernos, sympathias espontaneas pelas bellas ideias que apostolavamos. O nosso ultimo imperador dizem que mais de uma vez se confessou republicano, do mesmo modo que os representantes do espirito conservador, real, ou ficticio, pozeram sempre grande empenho em fazer crer que eram elles os verdadeiros liberaes. E o phenomeno não é exclusivo do Brasil; ha pouco, em Santiago do Chile, dizia-me um honrado deputado conservador, catholico e possuidor de magnifico castello e do mais bello vinhedo que jamais hei visto : « Creia-me, senhor; tudo quanto ha de liberal neste paiz foi feito, ou proposto, por nós, conservadores »; ao que lhe respondi que na minha patria os seus correligionarios diziam a mesma cousa, e acrescentei que eu estava longe de desmentil-os, em absoluto.

Não ha, pois, no Brasil, um espirito conservador contraposto a um espirito liberal. As differenças que alguns tentam crear são artificiaes, convencionaes, ou irrisorias, como as que assentam em pretensas importações de novas seitas religiosas. É, por isso, muito serio o perigo de que venhamos a ter partidos sem ideal, bandos acaudilhados por chefes pessoaes. Não

haveria maior mal do que esse. Raramente taes chefes são homens competentes. Em primeiro logar, aos espiritos bem ponderados repugna ter sequito por mero fanatismo pessoal; querem que lhes acompanhem as ideias, mas não a pessoa. Depois, na generalidade dos casos, o chefe pessoal não é tal porque tenha eminentes qualidades, que lhe creassem real superioridade moral sobre os que o seguem; pelo contrario, quasi sempre é chefe quem foi bastante fraco para lisongear as paixões dominantes, consentindo em pôr-se á frente d'ellas, não para dirigir-as, mas para ser seu instrumento.

Não é, porém, a difficuldade na emergencia de verdadeiros partidos politicos que deve privar os legisladores de offerecerem ao paiz um instrumento bem acabado de representação. Antes, é mais um motivo para isso e mais uma razão para que nos esforcemos por que tal instrumento favoreça o apparecimento regular de todas as modalidades da opinião, quando as houver. Ao calor de uma lei eleitoral d'essa ordem poder-se-ia sequer disfarçar o perigo e vergonha de cahir em pleno imperio dos partidos pessoaes. Se não ha correntes divergentes do espirito politico nacional, capazes de

sustentar partidos de character definitivo e permanente, sempre as opiniões poderão agrupar-se em torno de theses importantes relativas á practica do mesmo systema de ideias em que todos estão de accordo. Assim, no momento actual, seria facil distinguir dois grandes partidos pelos lemmas de unitarismo e federalismo, ou pelos de governo parlamentar e presidencial. E ao lado d'estas opiniões, quantas outras poderiam agitar-se, aspirar ao predominio e empenhar-se na grande concorrência politica! Para isso, porém, é condição indispensavel a substituição dos velhos artificios eleitoraes, por cuja virtude uma das facções tem de supplantar, sem remissão, todas as outras, e nem sempre podendo sequer invocar a fragil desculpa de que tinha comsigo a superioridade material do numero. No dominio de normas taes, nunca será de esperar que os partidos pensem mais em aperfeiçoar as ideias do que em ganhar força.



CAPITULO VII

Criterio da proporcionalidade da representação

Mathematicamente, não é possível uma lei que dê como resultado constante representação proporcional a todos os partidos. Quando a eleição fôr de um ou de dous representantes, evidentemente a proporção desaparecerá por completo. Ella tambem não existirá sempre que o numero de partidos fôr superior ao de representantes a eleger, nem ainda quando algum grupo não houver reunido certo numero de adherentes, ou os exceder por qualquer fracção. Para obter que cada partido fosse representado em exacta proporção, seria necessario fazer fracções de representante, porque não é de esperar que o numero de adherentes de cada um seja sempre divisor exacto do numero de votantes de todo o districto. Partidos haverá que não attingam mesmo grau de ponderação que lhes

auctorise a conquista de um logar na representação. Além d'isso, o numero de representantes é fixo e o de partidos incerto, podendo mesmo haver mais opiniões arregimentadas do que deputados a eleger. Ha, pois, necessidade de reconhecer que a proporcionalidade soffre limitações impostas pela natureza das cousas.

Mas ha uma face da questão muito mais importante. O que a justiça e a utilidade publica reclamam não é precisamente que as opiniões se representem proporcionalmente ao numero de adeptos, nem mesmo que todas as opiniões estejam presentes na legislatura ; por mais que cada seita se julgue portadora unica da verdadeira formula da salvação publica, a experiencia bem nos mostra que a patria não corre grande perigo pela ausencia de qualquer d'ellas do parlamento. No caso presente o que a justiça e a utilidade publica pedem, não é realmente que se dê audiencia na legislatura a todas as opiniões em opposição : a justiça exige que a lei *faculte* a toda opinião chegada a certo grau de ponderação um meio legal de se fazer representar, mas não se offenderá a ideia de justiça com o facto de os portadores de tal opinião, por culpa sua, d'elles, não se terem

aproveitado do ensejo; a utilidade publica nos conduz a proclamar duas necessidades — a de fazer sahir da eleição, naturalmente, sem emprego de violencia, ou fraude, nem das mesmas chicanas que as leis acobertam, um instrumento de governo solido, forte e capaz de cumprir livre e integralmente o seu destino — e a de evitar o abatimento das opiniões em minorias, ou a sua irritação, pela impossibilidade insuperavel de se fazerem ouvir na representação nacional. Para conseguir esses resultados, é necessario que o processo eleitoral acceto não seja architectado debaixo da exclusiva preocupação de dar representação exactamente proporcional ás minorias; deve tambem ter em vista dar nascimento a uma maioria respeitavel, não só pelo numero, como tambem pela legitimidade dos meios por que fôr conseguida.

Assentadas estas ideias, pode-se affirmar que, em relação ás minorias, o ideal deve ser que ellas *possam* eleger o numero de representantes que razoavelmente lhes corresponder, e que a maioria, ou a auctoridade, *não lh'o possa impedir, sem sahir dos meios legais*. Se alguma opinião, *podendo*, deixou de fazer-se representar, por falta de cohesão, indisciplina, ou ne-

gligencia, não terá o direito de irritar a ordem com queixas e accusações, que seriam ridiculas. Muito menos teria força moral para tentar conquistar pela rebellião o que não soube obter pelos meios que a lei sinceramente lhe offereceu. Por outro lado, o ideal, quanto á maioria, é tirar da eleição taes elementos de vida e resistencia que lhe permittam desempenhar as suas importantes funcções ao abrigo de triviaes eventualidades, e para isso duas condições são essenciaes : 1^a numero sufficiente de representantes; 2^a que esse numero não fosse obtido por meios que lhe roubassem em prestigio o que conquistou em volume. Por outras palavras — a maioria deve ser numerosa, mas não deve ter tido necessidade de recorrer á fraude, ou á violencia, para ganhar essa condição.

A consideração da quantidade é muito secundaria, quando se tracta da representação das opiniões em minoria. Basta que as minorias estejam representadas em certa medida indicada pela natureza das cousas; é quasi indifferente a ellas, e o é de todo á regularidade da evolução politica, que o numero dos seus parciaes seja mais ou menos volumoso. Para a maioria sim, a quantidade assume as propor-

ções de uma exigencia vital. A maioria precisa de ter cohesão de principios, mas, tanto como isso, tem necessidade de numero. Se a maioria fôr apenas de algumas cabeças, terá de preocupar-se mais com a propria conservação do que com o desempenho das funcções que lhe correspondem. Uma parede dos adversarios póde negar-lhe *quorum* para deliberar. O abandono de alguns amigos póde tirar-lhe a propria existencia. Uma maioria debil é sempre visinha da corrupção : primeiro, não tomando resolutamente a iniciativa de realisar as suas opiniões; depois, agradando aos seus, para que a não abandonem, e attrahindo os outros, para que a venham engrossar. Quando as maiorias são fortes, as proprias dissidencias que d'ellas se desprendem têm explicação mais legitima : devem havel-o feito por alguma questão de principios, desde que abandonaram as commodidades do poder pela situação difficil da opposição; não assim quando ellas são fracas, pois, então, qualquer grupo de descontentes, na certeza de dar-lhes morte com a sua retirada, foge-lhes na primeira occasião em que não vê satisfeitas suas indebitas exigencias. Ficam tambem sem objecto, em presença de uma numerosa

maioria, essas immoraes colligações que a intriga parlamentar engendra para derrubar situações, só com o fim de satisfazer á fatua vaidade de seis ou septe cubiçosos de pastas ministeriaes. Essas maiorias artificiaes, provenientes de colligações, são a lepra dos governos representativos : nos parlamentos, ellas geram gabinetes ephemeross ; nos presidenciaes, situações irritantes, de que não raro, como remate do conflicto entre o legislativo e o executivo, surgem os golpes de estado. O seu fructo é sempre a instabilidade do poder publico, a perturbação do progresso.

Consubstanciando o espirito de quanto fica dicto em uma formula positiva, estabeleço o seguinte principio, que será a fonte das disposições legaes que adiante proponho, como emenda á actual lei eleitoral brasileira :

Cada opinião tem direito a tantos representantes quantas vezes mostrar possuir o quociente resultante da divisão do numero de votantes pelo de representantes a eleger; as que se perderem, por não alcançarem o quociente, ou por excederem d'elle, augmentarão aquella a que tiver de incumbir o poder de deliberar.

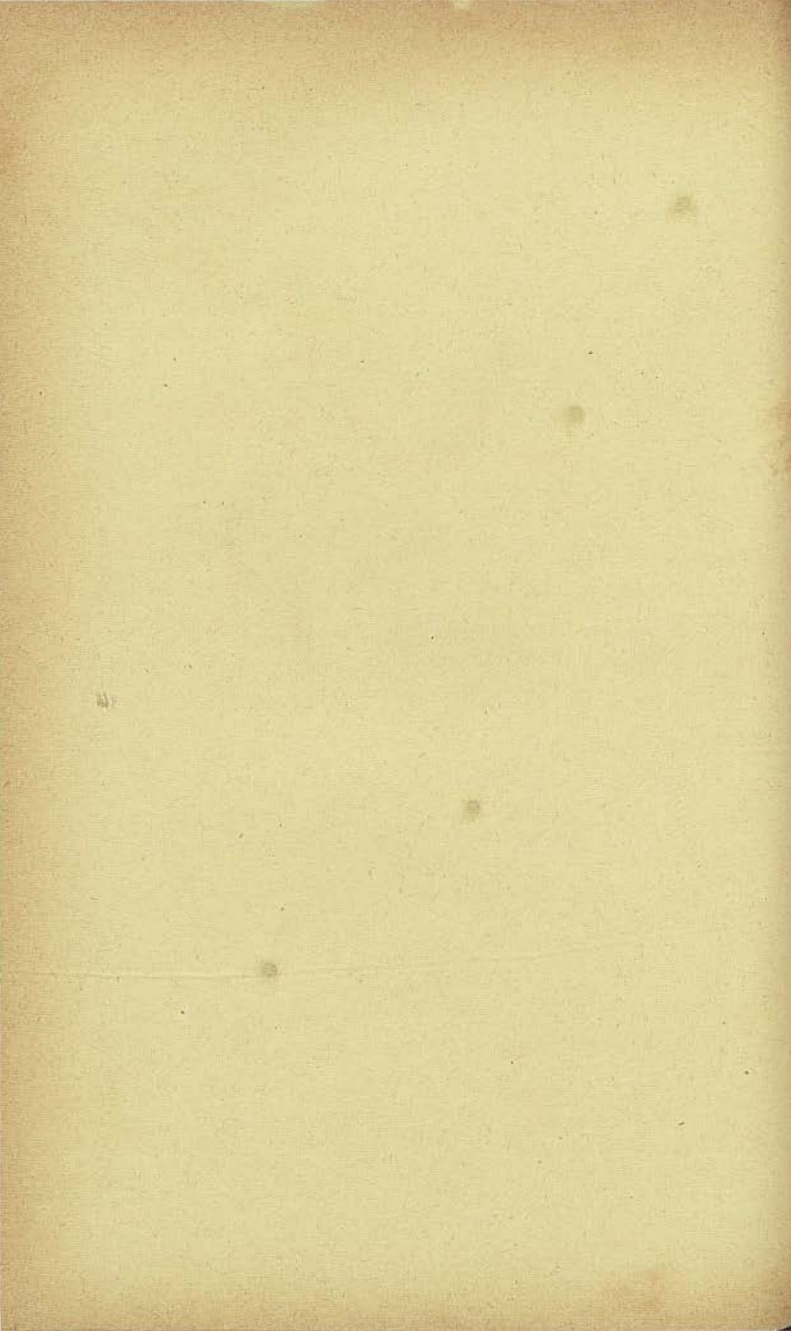
De quantos padrões até hoje se têm buscado para determinar a extensão da representação

das minorias o do quociente é o mais racional. Nada mais natural e justo do que, — em uma representação que ha de ser conferida a 20 individuos, todo agrupamento que representar uma vigesima parte da opinião, ter direito a uma d'essas 20 vozes, com um coeſſiciente egual ao numero de vezes que attingir essa quantidade fraccionaria. Tudo que não fôr isso ha de ser arbitrario e injusto. Porque, por exemplo, se ha de estatuir que a minoria terá sempre exactamente o terço da representação, como na lei que temos? Muitas vezes ella o excederá, outras nem a tanto devia, em boa razão, aspirar. D'aqui a pouco veremos que muitos outros systemas adoecem do mesmo vicio, ou de peiores.

Acceita uma norma racional para a distribuição dos representantes pelas opiniões ou partidos, resta averiguar se será arbitraria a segunda parte do principio, mandando que sejam aproveitadas pela maioria as forças que, na função eleitoral, se desgarrarem dos diversos grupos concurrentes, por não havere alcançado o quociente, ou por sobrarem d'elle? Penso que esta segunda parte é tão explicavel e tão justa como a primeira, bem que por motivos apparentemente differentes. Os resultados culmi-

nantes que se buscam em uma eleição devem ser, como ficou dicto: 1º constituição de um instrumento digno da função de deliberar (maioria); 2º possibilidade de representação das varias opiniões em opposição (minoria). Ora, desde que essa possibilidade foi respeitada, não haverá mais injustiça em deixar de parte o interesse dos que d'ella não quizeram, ou não souberam, ou, por falta de elementos, não puderam aproveitar-se, e, como a pura exigencia de justiça está satisfeita já, póde agora, com a maior propriedade ser a questão encarada e resolvida em vista da utilidade publica, que reclama todo augmento legitimo de forças para a maioria. A maioria prepondera de direito nas deliberações e tem a responsabilidade do que deliberar; depois de hayer assegurado a todas as opiniões aptas meios seguros de se fazerem representar, ella fica livre para cuidar de si e rodear-se das condições indispensaveis ao desempenho da sua missão, e, entre essas condições, já ficou demonstrado que o numero é das mais essenciaes. O systema eleitoral que não facilitar a realisação d'esta condição, será incompleto e vicioso; cuidará sómente da representação das opiniões (que aliás é sempre impossivel realisar em pro-

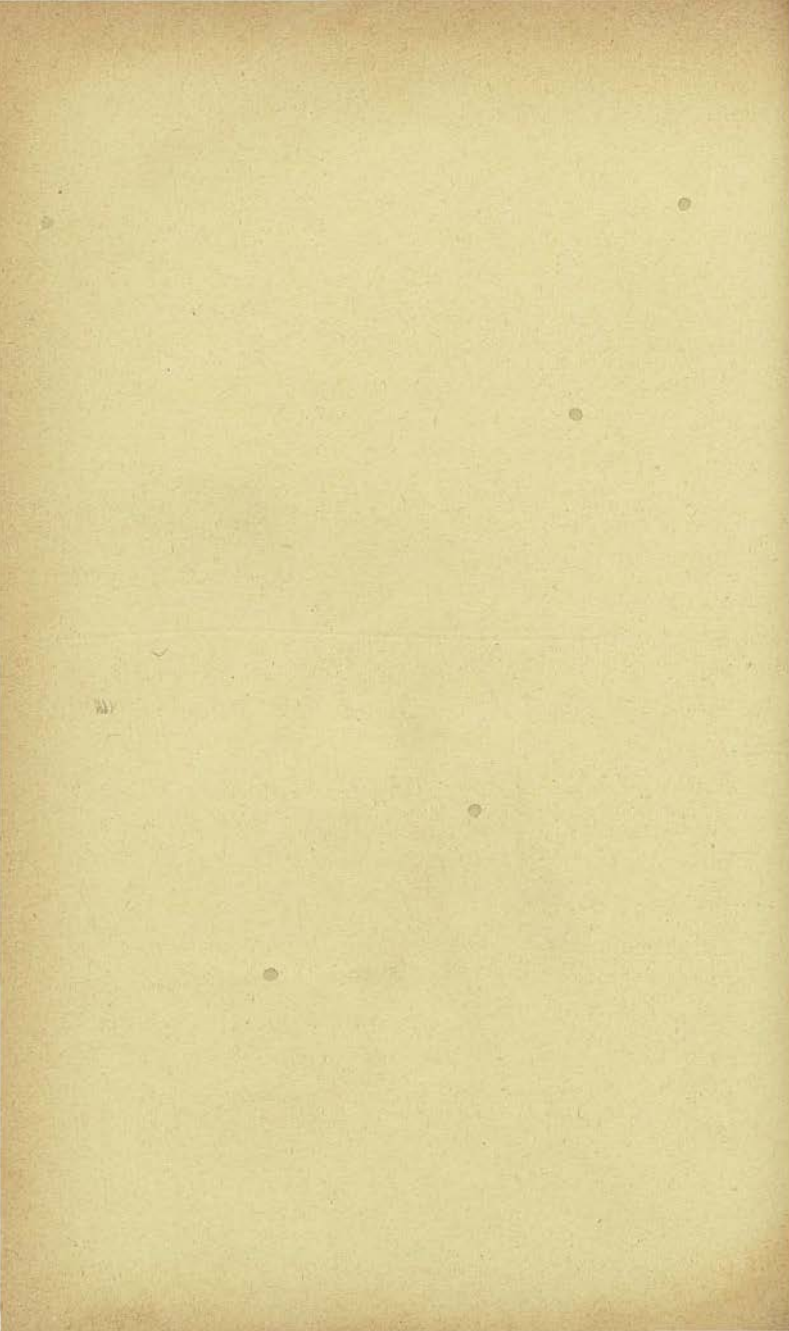
porção mathematica) deixando esquecida a primeira exigencia para a proficuidade dos corpos legislativos: — aptidão para serem orgãos do poder publico. Nesse particular é que o leitor encontrará alguma originalidade no systema eleitoral que eu proponho, e eu vejo o seu merito principal nessa originalidade. 86



LIVRO IV



Da eleição 84



CAPITULO I

Ligeira revista dos principaes systemas eleitoraes

A materia d'este capitulo seria assumpto para um volume, e realmente varios se têm escripto sobre ella. Não é meu objecto, porém, fazer analyse detida de cada processo de eleição ensaiado no mundo representativo, ou simplesmente proposto. Elles contam-se por muitas dezenas; mas todos se filiam, ou podem reduzir-se a poucas concepções originaes, d'onde os outros emanam como variantes mais ou menos approximadas. Aos fins d'esta obra bastará offerecer o esqueleto de cada um d'esses systemas originaes, e ainda assim excluindo alguns cuja practica nenhuma probabilidade auctorisa a suspeitar. Exporei, pois, summariamente, indicando em duas palavras que vicios e virtudes parece-me encerrarem, os seis systemas seguintes : 88

Escrutinio de lista por simples maioria ;
Voto uninominal, por districtos de um representante ;
Voto limitado, ou lista incompleta ;
Voto uninominal, com circulo unico ;
Voto cumulativo ;
Escrutinio de lista, com voto transferivel.

Comecemos pelo nosso mais antigo conhecido, em virtude do qual foi eleita ainda a ultima legislatura, a primeira da Republica; comecemos pelo :

Escrutinio de lista por simples maioria. — Por este systema, tão practicado no Brasil e em outros paizes, a nação póde formar um circulo unico, ou ser dividida por provincias, ou por districtos. Cada eleitor vota em tantos candidatos quantos logares correspondem á circumscripção (*lista*) e reputam-se eleitos os candidatos mais votados, até o preenchimento de todos os logares (*simples maioria*).

Já expuz em outro capitulo os defeitos de tal modo de eleger. Pode-se mesmo considerar toda a longa serie de observações e argumentos das paginas anteriores como quasi exclusivamente destinada a evidenciar o vicio profundo que al-

cança todo o systema representativo pela confusão das ideias de maioria e representação. Desde que a simples maioria deva dar sempre unanimidade, não ha mais representação, por que esta, até no sentido etymologico, significa outra cousa. A consagração da simples maioria não cabe, pois, no systema representativo ; ella é antes modalidade do plebiscito, mas podendo produzir maiores absurdos, como quando põe a opinião em contradicção comsigo mesma, fazendo com que muito legalmente a maioria da legislatura seja representante de minoria infima do eleitorado. Convém tomar nota d'esta observação, já repetida, que será applicavel a algum dos systemas que andiante se vão analysar, como a todos os que possam contrariar o principio de que a maioria dos eleitores deve ter sómente maioria nos eleitos.

Voto uninominal por districtos de um — Tivemos este systema com a nossa primeira lei de eleição directa, chamada — lei Saraiva. A nação, ou cada provincia, divide-se em tantos districtos quantos representantes deve ter, e, em cada districto, quer se exijam dous scrutinios, para o caso de nenhum candidato haver vingado o quociente, quer se acceite a mera pluralidade

de votos, sempre a simples maioria fará o representante unico. Póde dar-se mais (e os exemplos fervem na experiencia da lei Saraiva), póde dar-se que pouco mais do que um terço do eleitorado triumphe muito legalmente. Nos districtos 6.º e 7.º de S. Paulo, se bem me lembro, os tres partidos, conservador, liberal e republicano, estavam mais ou menos equilibrados; no primeiro escrutinio nenhum candidato era proclamado, por não haver colhido o quociente; no segundo, prevalecendo a maioria relativa, era sagrado representante o candidato da *minoría* que mais se avantajasse, quando não vinha uma colligação das duas outras minorias menores falsificar ainda mais a opinião. O systema dos districtos de um representante pode dar, como se acaba de ver, resultados ainda mais monstruosos do que o da simples maioria.

Depois, admittindo mesmo que a maioria seja real em todos os districtos em favor de um dos partidos, a injustiça póde não ser menos flagrante: uma pequena maioria em cada districto conquistará para tal partido a unanimidade da representação. Tenha a maioria, em uma provincia que ha de dar 20 representantes, 60.020 eleitores e sejam 60.000 da outra parcialidade;

se em cada districto a maioria dispor de 3.001 e a minoria de 3.000 votos, a esta não tocará um só representante. Ha ahí patente injustiça — simples e pequenissima maioria fazendo legalmente unanimidade; mas peor cousa póde ainda acontecer: se o partido *A* vencer em 12 dos 20 districtos por 300 votos e perder em 8 por 200, em beneficio do partido *B*, terá minoria de 1.000 eleitores e conquistará grande maioria na representação. Não póde ser acceitavel, nem serio, o que contraria assim tão visivelmente a boa razão e a propria arithmetica. Figuro os exemplos mais frisantes e, portanto, os casos menos frequentes; mas, sem levar tão longe o disparate, quantas injustiças do mesmo genero se podem verificar!

Nenhum processo eleitoral é mais propicio do que este ás luctas de vida ou morte, que descrevi em outro capitulo. Aqui ellas apparecem ainda aggravadas pela circumstancia de travarem-se no estreito theatro do campanario. Os candidatos não precisam de ser reputações nacionaes, ou provinciaes. Não pleiteiam a preponderancia de algum ideal politico; brigam por satisfazer á subalterna paixão de supplantar o seu rival e firmar a propria influencia. A

população tranquilla se alvoroça com o estrepito d'essa impura agitação e toma parte nella, ou nella se deixa envolver, com sacrificio da paz domestica, de amizades antigas que se rompem ao menor antagonismo, e da fortuna que se esbanja ao serviço da paixão partidaria, que tem o diabolico poder de mudar o character dos mais economicos e cautelosos.

A principal defeza que se faz a este systema consiste em dizer que por elle é possível á opposição obter alguns representantes, pois em alguns districtos ella póde ter maioria. Admiro que um homem da altura intellectual de Gladstone se servisse tambem um dia d'esse argumento, ha cerca de trinta annos; mas teve logo a resposta de um defensor da representação proporcional — que uma injustiça em favor da minoria não derime outra, ou muitas outras, em favor da maioria. Quanto á pretensa vantagem de mais intimas relações entre o eleitor e o eleito, além de que ella não compensaria os males maiores que o systema produziria, é em si mesma puramente illusoria e contraproducente.

Voto limitado. — Foi o que tivemos no dominio da ultima lei conservadora de eleição

indirecta. Chamou-se tambem entre nós — lei do terço, porque a limitação imposta ao voto de cada eleitor tinha em vista deixar á opposição a terça parte dos representantes. É tambem este o processo admittido pela nossa actual lei eleitoral. A differença está em que a lei da monarchia fazia de cada provincia um districto, ao passo que a de hoje divide os Estados maiores em districtos.

O voto limitado foi proposto em um jornal inglez, em 1836, por um sr. G. L. Craik. Em 1854 o mesmo escriptor apresentou exposição mais detalhada do seu systema. Os americanos do Norte pretendem que o voto limitado usou-se na Pensylvania em 1839. O governo inglez o propoz em 1858 para as eleições da Australia. Entre nós, José de Alencar, no seu livro primoroso e original *Systema Representativo*, nos diz que aconselhou o voto limitado em artigo publicado no *Jornal do Commercio* de janeiro de 1859. Foi na sessão da Camara dos Lords de 30 julho de 1867 e na da Camara dos Communs de 9 de agosto que prevaleceu pela primeira vez na Inglaterra este systema. Logo no anno seguinte, após as primeiras eleições por elle regidas, membros do parlamento e a imprensa

93

denunciaram a *fraude legal* que elle contém. Desde então tem se empregado algumas vezes o systema do voto limitado, mas raro é o livro que d'elle se occupe, de uns trinta annos para cá, onde não venha claramente exposta a existencia de seus vicios. Nós mesmos já o provámos no ultimo periodo da eleição indirecta, e o abandonámos, depois de conhecê-lo.

Essas recordações historicas ficam ahi para que por ellas se possa avaliar da nossa simplicidade, resuscitando hoje para as eleições da Republica um instrumento desde tanto tempo desacreditado.

Pela lei em vigor, estatuinto que cada eleitor vote, em regra, apenas em dous terços do numero dos representantes a eleger pelo seu districto, pretendeu-se que o outro terço ficasse para a minoria. Mas, antes de tudo, quem auctorizou o legislador a dizer que a minoria ha de ser, por força, o terço do eleitorado, nem mais nem menos? Tal criterio é arbitrario e na maioria dos casos conduzirá a *fraudar* a opinião, ajustando-a cruelmente a um verdadeiro leito de Procusto. Depois, não é menor o arbitrio com que se estabelece desde logo que a opinião estará, por força, dividida em dous unicos par-

tidos. Outra *fraude legal*. Mas, de tudo o mais monstruoso é que nem mesmo essa repartição arbitraria da lettra da lei tem por si garantia alguma. Ella será fraudada com os recursos da mesma lei. Repetirei aqui o que é tão sabido dos cabalistas. Admittamos que, em districto que tenha de dar 3 deputados, a minoria disponha de 100 eleitores; vou provar que nem será preciso que a maioria tenha duas vezes esse numero, isto é 200, para burlar inteiramente a representação da minoria. Sejam, pois, 153 apenas os eleitores da maioria, que apresentará por seus candidatos, em vez de dous nomes, como lhe competia, os tres a quem chamaremos *A*, *B* e *C*. Em seguida, a maioria dividirá em tres grupos a sua gente, cada um de 51 eleitores, e, respeitando a lettra da lei, que cohibe a votação em mais de dous nomes, fará votar cada grupo pela seguinte ordem :

1º grupo em *A* e *C*.

2º grupo em *C* e *B*.

3º grupo em *B* e *A*.

É facil verificar que cada candidato foi votado por dous grupos de 51 eleitores, o que deu a cada um 102 votos. Ora, a minoria só dispõe de 100 votos, o que quer dizer que o seu candidato

92

mais votado não alcançará a eleição, visto que os tres da maioria excedem esse numero. Eis ahí simples maioria fazendo unanimidade, e tudo sem violencia, nem fraude, a não ser a authorisada pela propria lei.

E ha quem allegue no Brasil que não se deve reformar esta lei, porque ainda não foi experimentada! Bem provada tem sido ella, ainda que tenhamos de admittir que o legislador podesse estar alheio ao que todos sabiam. Nem colhe, como desculpa, a allegação que já ouvi fazer de que a fraude legal não será exercida, tratando-se de eleição em que um grande eleitorado tenha de tomar parte. Os grandes eleitorados são facilmente arregimentaveis, como os pequenos, e o calculo a fazer é tão simples que por toda parte dará sempre o seu resultado obrigado — a falsificação da opinião. Para isso, nem é preciso commetter acção criminosa, ou mesmo irregular, nem fazer mais calculo do que uma conta de dividir; a fraude está na mesma lei, ou antes a lei é a fraude, se póde comprehender-se o paradoxo.

Voto uninominal com circulo unico. — Saint Just, na Convenção Franceza, na sessão de 24 de junho do anno 93, e, mais tarde, o jornalista

E. de Girardin, em meados d'este seculo, propozeram que a França fosse considerada um collegio unico eleitoral e que cada cidadão votasse em um só nome de candidato. Declarar-se-iam eleitos os candidatos mais votados, até o numero de que se compozesse o congresso legislativo.

Comprehende-se á primeira vista que este systema offereceria com segurança estes dois resultados : extrema simplicidade quanto ao processo e representação ás opiniões. Os seus defeitos, porém, são muito consideraveis. Por tal modo, a eleição seria verdadeiro azar. Qualquer dispersão na votação da maioria real poderia dar-lhe derrota, ou debilital-a a ponto de não poder viver. Os nomes muito populares teriam plethora de votos, enquanto outras candidaturas da mesma parcialidade sossobriariam sem remissão. Em uma palavra, estaria garantida a representação de toda opinião que tivesse obtido o quociente eleitoral a par da eleição de muitos candidatos que o não tivessem; mas ficaria em grande perigo a verdadeira representação.

Este é um dos systemas viciados pela preocupação de favorecer ás minorias, sem impor

tar-se com que o governo, isto é, a opinião que obtiver victoria, fique, ou não, habilitado a bem cumprir a sua missão. Do mesmo modo que é injusto privar de representação a opinião que dispozer do quociente, não é mais explicavel dar-lhe representação, quando ella o não tiver.

Tambem a *nacionalisação* do voto e da representação, que parece pretender este systema, facultando ao candidato reunir o suffragio dos seus correligionarios de qualquer poncto do paiz, desapparece e póde mesmo dar o resultado opposto, desde que consideremos que a extraordinaria dispersão de votos a que elle tem de dar logar, permittirá a eleição de muitos individuos que não apresentem senão quantidade miseravel de suffragantes, rebuscados no circulo estreito do campanario.

Voto cumulativo. — Pelo systema do voto cumulativo, proposto em 1853 por J. Garth Marshall, cada eleitor dispõe de tantos suffragios quantos representantes deve dar a sua circumscripção e póde livremente applicar esses suffragios em um só candidato, ou repartil-os por alguns, até o numero total, e com egualdade, ou sem ella.

O minimo esforço de meditação fará compre-

hender que por tal fórma a minoria terá sempre garantida a sua representação. O systema, porém, encerra defeitos muito graves.

Em primeiro lugar, elle é muito proximo parente do primitivo e absurdo systema da simples maioria. Onde quer que não haja senão dous partidos, mais ou menos equilibrados em numero, cada um d'elles, na esperança de uma victoria completa, poderá renunciar ao direito de cumular os votos em poucos candidatos, e os distribuirá por tantos quantos forem os representantes a eleger, votando cada eleitor em toda a lista. A simples maioria prevalecerá, então, com todos os seus absurdos corollarios. E' verdade que o partido que tal fizesse se exporia a completa derrota, desde que o outro cumulasse os seus votos em uma parte visinha da totalidade do numero de representantes a eleger; entretanto, não deixa por isso de ser renunciavel a cumulação dos votos, transformando-se então o voto cumulativo no da simples maioria.

Depois, ainda no voto cumulativo não se cura senão dos interesses da minoria. Ella póde fazer mais representantes do que uma proporção mathematica lhe assignalaria. São os seus proprios

defensores que celebram como grande virtude do systema o permittir elle representação á minoria mesmo antes de haver esta alcançado o quociente. Tome-se a hypothese de um eleitorado de 2667, dos quaes 2000 fossem da maioria e 667 da minoria; esta, multiplicando os seus votos por 3 (que será o numero de representantes a eleger), obterá para o seu candidato unico 2001 ($667 \times 3 = 2001$) votos; o candidato da minoria estará sem duvida eleito, porque os 2000 votos da maioria, que multiplicados por 3 dão 6000 não alcançariam para dar a cada um dos 3 candidatos que ella apresentasse mais de 2000. Ainda longe de possuir a terça parte do eleitorado, que seriam 889, a minoria já obtem a terça parte da representação. Será isso razoavel? Só um sentimentalismo divorciado de toda noção de justiça poderá exigir que seja assim quebrado em beneficio da minoria o principio regulador da distribuição da quantidade de representação pelos partidos. E' tão irregular tirar á minoria aquillo a que ella tem jus, como dar-lhe o que ella não póde ter.

Mas o que se póde verificar é ainda mais serio. Tudo depende de calculos no voto cumulativo, e, se a maioria real do paiz vota em obediencia

a um calculo errado, a minoria poderá vencer a eleição. Darei d'isto apenas um exemplo, deixando de entrar em muitas minudencias que a intelligencia do leitor póde figurar facilmente : O partido *A* dispõe de 30,000 votos e o partido *B* de 24,000, isto é, pouco mais de dous quintos do eleitorado ; na eleição, que será de 10 deputados, o partido em minoria, *B*, cujos votos alcançam a 240,000, depois de multiplicados por 10, cumula-os em 6 nomes e obtem que cada um d'elles receba 40,000 ; a maioria, *A*, ignorando essa manobra e confiando demasiado nas suas forças, suffraga 8 candidatos, dando a cada um 37,500 dos 300,000 votos a que se elevam os seus 30,000, depois de multiplicados por 10. O resultado será que a minoria ganhará a eleição, deixando á maioria apenas 4 deputados, isto é, dous quintos da representação. Os exemplos podem multiplicar-se em mil variantes. Quem tiver experiencia das infinitas extravagancias de resultados eleitoraes, que desapontam continuamente os mais expertos cabalistas, ha de convir em que estes casos são muito possiveis e serão até muito communs.

Erros d'essa ordem, capazes de desnaturar o governo representativo e fazer nascer situações

anormaes, não são de temer-se no systema por mim proposto, como se ha de ver d'aqui a pouco, na exposição que farei d'elle e na qual os mesmos dados da hypothese que se acaba de suppor serão aproveitados, para fazer resaltar com mais evidencia a differença entre elle e o do voto cumulativo.

Escrutinio de lista com voto transferivel. — Foi no anno 1859 que se deu a singular coincidência de ser proposto este plano de eleição simultaneamente na Dinamarca, por Androe, e na Inglaterra, por Thomas Hare, dous pensadores libertos de paixão partidaria. Na Dinamarca elle entrou pouco depois em execução com algumas modificações e sómente para regular a eleição da camara alta (*Landstthing*). Esta Camara é nomeada por eleitorado muito resumido, em que entram por partes mais ou menos eguaes eleitores de segundo grau nomeados pelo povo, outros designados pelos mais fortes contribuintes e finalmente outro grupo de que faz parte o maior contribuinte de cada communidade. O exemplo da Dinamarca não prova, pois, a practicabilidade do systema. Com um eleitorado tão reduzido, não ha systema impracticavel, mas tambem não ha eleição popular, que

é a de que se tracta. Vejamos agora o que é o voto transferivel.

Eis o arcabouço do systema : O paiz deve formar um circulo unico ; cada eleitor vota em tantos nomes quantos os logares a preencher ; para que um candidato se considere eleito é preciso que obtenha o quociente resultante da divisão do numero de votantes pelo de logares a prover ; em cada lista, porém, só se conta um nome, e é o primeiro inscripto ; se esse não alcança o quociente, ou se o excede, os votos que obtiver ou que lhe sobrarem, passam ao segundo, e assim por diante, até esgotarem-se as listas ; isto feito, se não estiverem designados todos os representantes, como é de esperar, os votos sobrantes serão adjudicados aos candidatos mais votados de qualquer lista, o que fará com que a eleição fique sempre terminada em um só escrutinio.

Dois objectos essenciaes tiveram em vista os srs. Hare e Audroe : dar representação proporcional a todas as opiniões e garantir a cada uma d'ellas os suffragios dos seus sequazes, e é por isso que transfere-se successivamente para os outros nomes da mesma lista o voto que não aproveitou ao anteriormente inscripto nella. Não se póde negar que essas duas cousas seriam

obtidas em certa medida na practica fiel do processo ; mas esta practica fiel será provavel ? E' o que eu não ousaria affirmar, pensando antes, como grande numero de escriptores, que ella só por excepção haveria de realisar-se.

Começa o systema Hare por faltar á condição primordial para ser exequivel, á da simplicidade, exigida tambem pela ideia scientifica que se deve fazer do organismo-eleição. Pouco embaraço offereceria a operação de votar, mas a apuração havia de ser completo pandemonio. Tomar uma lista ; percorrer todas as outras, em numero de milhões talvez ; averiguar se cada um dos nomes votados tocou o quociente, ou não chegou a elle, ou o excedeu, e por quanto, e em que numero de ordem ; recommençar o mesmo affan mortificante por qualquer incidente... quanta occasião para falsidades e falsificações ! quanta possibilidade de erro inconsciente e de dolo premeditado !

Muitas modificações têm lhe sido propostas por escriptores seduzidos pelas bellas ideias de fixar o voto na parcialidade politica a que elle pertencer e garantir a proporcionalidade da representação. Mas nenhum dos dois objectivos se tem evidenciado, nem mesmo em theoria.

Quanto ao primeiro, sempre hão de sobrar alguns votos incommodos que a nenhum dos candidatos que ganharam o quociente se dirigiam; attribuil-os aos mais votados dos que não foram eleitos é romper com o principio de que devem ser garantidos á opinião que suffragaram; concedel-o, como propõe um intelligente escriptor argentino, o sr. Luiz Varela, a um partido convencional a que elle chama dos *independentes*, será cortar o nó gordio, mas não desatal-o, porque o tal partido dos independentes seria, primeiro, uma contradicção com os proprios termos, depois uma criação arbitrária, anti-scientifica e injusta. Pelo que respeita á ideia da exacta proporção, já mostrei que ella é mathematicamente irrealisavel, como regra. E' uma preocupação platónica de politicos opposicionistas de indole ou de profissão, que foi recolhida por escriptores imparciaes sem maior exame. A proporcionalidade deve interessar-nos, mas não a devemos ter como ideia fixa e condição *sine qua non*. O meu systema, como se vai ver, respeita-a quanto possivel, mas, ao passo que para Mr. Hare e seus sustentadores ella é o eixo de toda a concepção, para mim o objecto essencial é duplo : a lei deve

affiançar *possibilidade* de representação a toda opinião que mostrar haver attingido certa ponderação (quociente) e deve offerecer á opinião que houver de assumir a responsabilidade das deliberações um instrumento capaz, isto é, uma solida maioria, que lhe permita corresponder aos seus fins. Os suffragios dispersos, ou sobrantes, que o systema do voto transferivel attribue aos mais votados, sejam de que partido forem, ou ao supposto partido dos independentes, eu os inutiliso e faço prevalecer para elles o escrutinio de lista, que deve robustecer a maioria. Não é arbitrario este procedimento: não ha fracção de representante, por tanto, as fracções de quocientes estão naturalmente annulladas; mas ha a necessidade de completar o numero de logares da representação e ha principalmente a consideração da utilidade publica, exigindo estabilidade no governo. Desde que a questão não é mais de justiça, resolve-se pela utilidade.

CAPITULO II

O systema eleitoral que eu proponho

J'apprécie spécialement dans votre projet de loi le mode de rédaction des bulletins, qui permet de réunir deux tours de scrutin en un seul et d'éviter ainsi un dérangement inutile des électeurs. (*Carta de M. Ernest Naville ao auctor. Genebra, 5 de dezembro de 1893.*) (1).

Apresentei á Camara dos Deputados, no dia 19 de agosto de 1893, um projecto de emenda á actual lei eleitoral, assim redigido :

A lei n.º 35 de 26 de Janeiro de 1892 será executada com as seguintes alterações :

¹ M. Naville, por seus numerosos e notaveis trabalhos sobre o assumpto eleitoral, pelo talento e competencia que nelles tem revelado, é desde muito considerado dentro e fóra do seu paiz (a Suissa) o *leader* da propaganda da representação proporcional. A approvação ao meu trabalho que enviou-me em uma honrosa carta seria estímulo sufficiente para continuar a bater-me por esta causa, se outros não tivesse.

98

Art. 36, com seus paragraphos. — Substitua-se pelo seguinte :

Art. Para as eleições de deputados, cada Estado da União constituirá um districto eleitoral, equiparando-se para tal fim aos Estados o Districto Federal.

§ 1.º Cada eleitor votará em uma mesma cedula, em um só nome e, logo abaixo, e separado por traço bem visivel, em tantos nomes quantos quizer, até o numero de deputados a eleger pelo seu districto eleitoral.

§ 2. Os nomes collocados no alto de cada cedula, e antes do signal referido no paragrapho autecedente considerar-se-ão votados no primeiro turno; os que vierem depois se dirão votados no segundo turno.

§ 3.º Reputar-se-ão eleitos os cidadãos que houverem obtido no primeiro turno, numero de votos pelo menos igual ao quociente que resultar da divisão do numero total de eleitores, que tiverem votado em algum nome, pelo numero de deputados a eleger, despresadas as fracções.

§ 4.º Não alcançando o numero de eleitos no primeiro turno ao numero de deputados a eleger, considerar-se-ão eleitos os mais votados no segundo turno, até o preenchimento de todas as vagas do primeiro.

§ 5.º Se o nome do cidadão votado e eleito no primeiro turno fôr repetido no segundo, não será considerado na apuração d'este ultimo.

6.º Quando a eleição fôr de um ou dous deputados, cada eleitor votará em um só nome, considerando-se eleito o mais votado, ou os mais votados ainda que não atinjam o quociente.

As prescripções do projecto que se acaba de ler coincidem precisamente com todos os prin-

cípios assentados nas paginas anteriores. Dedicando-me desde muito tempo á cogitação de um artificio que permittisse a verdade da representação, foi com uma especie de assombro pela justeza da minha propria obra que cheguei a esse resultado practico. Vou agora offerecer ao leitor a synthese da elaboração que se passou no meu espirito para precisar os termos d'esse projecto de lei. A meditação sobre as ideias que tenho explanado levou-me á convicção de que quatro são as condições primordiaes de um bom systema eleitoral :

1.^a Ser o mais singello possivel; (Esta condição estriba na ideia scientifica de que, sendo o organismo eleitoral o mais rudimentar da serie de organismos politicos, deve ser tambem o menos complexo, para corresponder melhor aos seus fins.)

2.^a Assegurar a toda opinião que tiver attin- gido uma extensão consideravel relativa representação na legislatura;

3.^a Garantir á opinião que demonstrar ser a da maioria condições de perfeita estabilidade; (Esta e a antecedente condição ficaram já bem explicadas.)

4.^a Ser inteiramente incapaz de proporção-
99

nar aos falsificadores de eleições meios *legaes* de fraude, tornando ao mesmo tempo menos provavel o emprego da violencia e da mesma fraude *extra legal*.

Vejamos agora quanto o meu projecto se ajusta a essas condições.

A da simplicidade, tem-na elle em gráu muito mais elevado do que quantos systemas conheço, dignos de serem considerados entre os que favorecem a representação das minorias. Começa pela novidade de permittir os dois escrutinios da nossa antiga lei (dois *turnos* do projecto) em um mesmo dia e em uma mesma cedula. Não exige dos partidos calculo algum complicado para disporem as suas forças : bastar-lhes-á possuirem o que já têm — um mappa dos elementos de que podem dispôr em cada localidade, sommal-os, dividil-os pelo numero que approximadamente tem de ser o quociente eleitoral, e dar o santo e a senha ás influencias locaes, em vista de tão facil operação arithmetica. A votação e a apuração não é necessario que offereçam grande differença do que communmente já se practica nos paizes que possuem bons regulamentos eleitoraes.

A segunda condição apontada, isto é, a possi-

bilidade da representação das opiniões em minoria, nenhum outro systema a poderá garantir melhor. Aceitando como base para que uma opinião se faça ouvir na representação o quociente eleitoral, ninguém poderá evitar que o partido que contar com elle dê no primeiro turno os votos indispensaveis ao seu candidato, ou candidatos, conforme o numero de vezes que poder inteirar aquelle quociente. Será necessario calcular os elementos antes da distribuição dos votos, se houver mais de um candidato para o primeiro turno; mas sempre algum calculo prévio é preciso em qualquer systema racional de eleição. Só não o é nos chamados systemas em que a simples maioria faz a unanimidade; mas não creio que haja um espirito liberal que sustente hoje taes practicas, apezar de que ainda foram ellas as que presidiram ás primeiras eleições da Republica. Pelo processo proposto, se o calculo ja é muito simples quando é superior a um o numero de representantes a que póde aspirar a minoria, nem esse mesmo calculo simplissimo será preciso, sempre que ella não pretender eleger mais de um. Então, bastará cerrar a votação no unico nome combinado.

100

Exige a terceira condição que a maioria da opinião consiga uma força capaz de animar um governo desembaraçado de mesquinhas preocupações da propria conservação. Supponhamos a peor das hypotheses do meu systema — a hypothese de haver a maioria, por engano de calculo, ou pela disseminação de forças de que todas as maiorias estão ameaçadas, para dar pasto ás innumerables pretensões que no seio d'ellas borbulham, supponhamos, digo, que dispersou de tal modo os seus votos no primeiro turno — que não elegeu um só deputado. Pois bem; ainda nesse caso, a verdade da representação ha de manifestar-se, como vou mostrar: A somma de todos os quocientes da minoria não pôde ser igual á metade do divisor, isto é, da quantidade total de representantes a eleger por uma dada circumscripção; por conseguinte haverá, para serem preenchidas no segundo turno, vagas em numero superior ao dos deputados eleitos no primeiro por todas as minorias; ora, como no segundo turno o escrutinio é de lista e reputam-se eleitos os mais votados, até o preenchimento das vagas do primeiro, seguir-se-á que os candidatos da maioria serão os unicos favorecidos. Assim é que

nem os erros da propria maioria poderão falsear substancialmente o resultado da eleição, fazendo com que o paiz seja governado por minorias. Só um caso se póde suppôr em que isto succederia, e é o caso de dispersarem-se as forças da maioria no primeiro e no segundo turno de tal modo que nem mesmo neste ultimo, fossem superiores ás da mais forte das minorias ou ás de todas ellas colligadas; mas, então, tratar-se-ia de um partido por tal fórma anarchisado, que seria incapaz de governar e que melhor era que desaparecesse desde logo na prova eleitoral. Por ultimo, mas não como o facto menos importante, insistirei em que todos os votos desperdiçados no primeiro turno sendo aproveitados pela maioria no segundo, nesse reforço tem ella, não só uma garantia mais contra os azares do numero, como seguro elemento de confiança, que a dispensará de pensar em fazer tricas, sophismas, ou violencias, para avolumar-se. E' certo que *a occasião faz o ladrão* e tambem que *a necessidade* entra por muito. Assim como ha homens bons, só porque nunca tiveram occasião, nem necessidade, de fazer mal, tambem aos partidos é sabio pol-os ao abrigo da contingencia de tão perigosa

tentação. A taes exigencias attende perfeitamente o plano proposto : não dá occasião á fraude, porque não cabem nelle subtilezas, como as do voto limitado e outras; exclue a necessidade da violencia, porque só pela força da lei garante á maioria o reforço que ella iria buscar por meios irregulares.

Cabe aqui offerecer a prova graphica da superioridade d'este systema sobre o do voto cumulativo, a que fiz allusão no capitulo anterior. Tomemos para esse fim os mesmos dados da hypothese supposta alli. Em um eleitorado de 54.000 individuos, somma das duas parcialidades, sendo o numero de logares a prover 10, o quociente eleitoral será 5.400 ; o partido em minoria o attingirá 4 vezes, sobrandho-lhe um resto de 2.400 votos ($\frac{24.000}{5.400} = 4 \frac{2.400}{5.400}$); não será, portanto, possivel a esse partido fazer mais do que 4 deputados no primeiro turno eleitoral, quando o voto é uninominal; admittindo, agora, que a maioria foi tão desastrada no seu calculo, ou ambicionou tanto — que não chegou a eleger um só dos seus candidatos do primeiro turno, ou elegeu-os em menor quantidade do que a minoria, segue-se mathematicamente que todas essas vagas vão apparecer no segundo

turno; mas ahí o escrutinio é de lista, e basta simples maioria para fazer unanimidade; todas as vagas, pois, serão tomadas pelos candidatos da maioria, porque ella tem sobre a minoria uma superioridade de 6.000 votos, e é de suppor que, ainda desperdiçando-os muito, mostre vantagem sobre as forças adversas. O resultado final será precisamente o inverso do que já presenciámos no voto cumulativo : — 6 deputados para a maioria e 4 para a minoria. Por esta clara comparação julgue-se do merito dos dois systemas.

Por ultimo, a quarta condição que enumerei para uma boa lei de eleições é que essa lei, directa ou indirectamente, não encerre meios de falseamento da legitima representação. Não temo que esse vicio possa ser encontrado no systema que proponho. Elle, entretanto, é manifesto em muitos outros. No do voto limitado, ou lei do terço, falseia-se o resultado eleitoral, como já foi provado, roubando por uma combinação de numeros o terço da representação, pela lettra da lei garantido á minoria; no da simples maioria, e em outros que com elle se parecem, faz-se figurar como unanimidade da opinião o que pode ser apenas metade e mais

um dos eleitores, e ainda não de todos elles, mas sómente dos que concorreram ás urnas, e faz-se apparecer como representantes da maioria do eleitorado individuos designados por diminuta fracção d'elle.

Satisfazendo plenamente ás quatro condições indicadas, o projecto de lei que apresentei ao Congresso brasileiro está no caso de inspirar o regimen eleitoral de qualquer povo livre. Elle responde, com a perfeição que prudentemente se póde exigir das cousas humanas, a todos os casos ordinarios. Circumstancias ha, porém, que podem mais do que as leis. Uma d'ellas, para a qual não vejo solução completa em providencia legislativa alguma, é a de um paiz dividido em muitos partidos, nenhum dos quaes sendo por si só a maioria da opinião. Tal situação é das mais difficeis, e quasi sempre póde ser considerada como a primeira fórma da evolução para a anarchia. O ideal de uma sociedade politica, em materia de partidos, deve ser que duas grandes agrupações, com raiz no passado e arrebanhando entre ambas mais de duas terças partes da opinião, occupem o primeiro plano do campo da grande concorrência, disputando a posse da direcção material, sem

*Intensidade de opinião,
Importancia do destino;*

como vou explicar já em duas palavras : Um dos partidos da minoria *póde* fazer tantos representantes quantas vezes contiver o quociente — e ahi se dá attenção á *quantidade* de sectarios; o mesmo partido perderá alguns dos logares que podia conquistar, ou mesmo todos elles, se tiver frouxa disciplina e dispersar os seus votos, assim como obterá o maximo da representação que lhe correspondia, se estiver fortemente agrupado pela força centripeta de uma ideia, que domine os appetites dispersivos dos seus membros — e tudo isto será fructo da maior ou menor *intensidade* de opinião que revelar esse partido; finalmente, a maioria real do eleitorado, além de tantos representantes quantas vezes mostrar possuir o quociente, ainda terá mais os que corresponderem aos votos extraviosados no primeiro turno por ella propria e pelas varias minorias, — e tal vantagem lhe é dada pela consideração da importancia do seu *destino*, que é tomar a responsabilidade da actividade legislativa e cooperar na do ramo executivo do poder,

O valor d'este systema provém de que elle é

realmente um systema : todas as suas peças mantêm entre si connexão intima e natural e o conjuncto está construido sobre bases approximadas quanto possivel do rigor scientifico.

impedir que uma larga margem se reserve, para a agitação de outros nucleos menores, a que se deixem todas as condições naturaes de aspirar a attrahir a maioria e mesmo de conseguil-o, se de tal forem capazes.

Essa é, em realidade, a situação ordinaria das nações, e, sendo assim, caberão sempre, com a maior exactidão, os preceitos legaes que eu offereço. Quando, porém, a anarchia partidaria existir e nenhum partido fôr realmente maioria, será isso uma desgraça, de momento irremediavel; mas, como entre os males ha tambem gradações, eu voto pelo menor delles: dê-se o governo ao partido que fôr menos fraco. No dominio do meu systema será isso mais plausivel do que em qualquer outro dos systemas proporcionaes: o partido mais numeroso e arregimentado terá sempre noventa probabilidades em cem de arrecadar todos os representantes que ficarem para o segundo turno, e assim raramente deixará de ter maioria absoluta no congresso. Suppondo o caso de uma colligação, anterior ou posterior á eleição, tão volumosa que sobrepuje todas as outras forças, essa deve ser considerada como um só partido, com direito á preponderancia. Não

governará bem, mas que bom governo se poderá esperar da situação que estamos suppondo, seja qual fôr a norma eleitoral preferida? Tudo, porém, será melhor do que essas camaras sara-pintadas de todas as opiniões, em que nenhum principio prepondera e cuja unica agitação é a da anarchia interna que lhes corróe o organismo, inutilisa-as para o bem e torna-as fecundas para o mal. São d'essa natureza as camaras que figuram nos mappas offerecidos por quasi todos os tractadistas da representação proporcional, no intuito de provarem as excellencias dos systemas que propõem. E' nesse poncto especialmente que o meu systema se distingue dos demais: para mim a solução do problema não é sómente dar representação ás opiniões; é tambem constituir um congresso com as condições de ser um dos grandes ramos do poder politico.

Concentre o leitor a sua meditação nos fundamentos, acção e fins d'esta concepção de regimen eleitoral, e verá que toda ella é animada pelo espirito de fazer com que a distribuição da quantidade de representação pelos partidos seja *função* — no sentido scientifico d'esta palavra — d'estes tres elementos combinados:

Quantidade de partidarios.

composta representaria *a maioria* de cada localidade, o que pode ser bem differente de representar *a opinião* nacional.

Ao formular o meu projecto de lei, cedendo ao imperio d'essas ideias, eu inclinava-me a propôr que se fizesse do Brasil um circulo unico. Parece e é realmente injusto que, todos os representantes podendo decidir dos negocios de todos os Estados da União, não seja licito ao eleitor habitante de qualquer poncto do territorio nacional dar ou negar o seu assentimento á nomeação de qualquer d'elles. Deteve-me, porém, a consideração da vastissima extensão do nosso grande paiz. Preferi a representação por Estados, não sem comprehender que esta concessão é a unica jaça que a meus olhos mingua um pouco o merito do plano. A lealdade manda confessar que não é impossivel o caso de não coincidir a maioria dos Estados com a maioria do povo. Felizmente a probabilidade é bem remota e são muitos os contrapesos. Em todo caso, tal defeito acompanhará qualquer outro projecto que se proponha para o Brasil; pois não é de esperar que jamais se estabeleça unidade de collegio neste incommensuravel colosso, cujas provincias, federadas por um vinculo mais

sentimental do que politico, são mais diversas em muitos casos entre si do que algumas nações independentes em relação a outras e encerram muitas d'ellas mais territorio ou mais população do que quasi todos os Estados soberanos da America latina. E' assim o caso brasileiro um d'aquelles em que a natureza das cousas sanciona a quebra dos principios. Onde, porém, o plano proposto pôde ter plena e impeccavel applicação é nas eleições particulares a cada Estado. Espero confiadamente que, se o Congresso nacional não quizer desde logo dotar a legislação federal com este fecundo instrumento de aperfeiçoamento das instituições, hão de resolvê-lo afinal a isso os ensaios que alguns dos Estados não deixarão de fazer, com seguro proveito.

No Brasil ha grande prevenção contra o circulo eleitoral mui dilatado. Devido a circumstancias especiaes, a lei que até hoje mais agradou em todo o paiz foi a do illustre sr. Saraiva, baseada nos districtos de um deputado. Depois, a ideia parece a muitos uma innovação, e tanto basta para ser recebida com desconfiança por uns e repellida sem exame por outros. Não ha, porém, tal innovação, nem, quando a houvesse, devia ella ser condemnada sem processo. A elei-

CAPITULO III

Expansão do circulo eleitoral

A perfeição de qualquer systema fundado na ideia da representação proporcional estará sempre na razão directa da possibilidade de extensão do circulo, ou *collegio* eleitoral ¹, e a representação nacional merecerá tanto mais este qualificativo quanto mais dilatada fôr a origem do mandato de cada representante. As contingencias do estado social, a circumstancia geographica, que por sua vez repercute de muitos modos interessantes na ordem immate-

¹ Ordinariamente se entende por *collegio* a reunião de eleitores em um só poncto, e por *circulo* a zona por onde uma determinada representação tem de ser eleita. Eu, porém, julgo proceder com mais propriedade, chamando *circulo*, ou *collegio*, indistinctamente, á reunião de votos para o mesmo effeito, e não á convergencia material de votantes. As divisões eleitoraes que devam dar representação diversa denomino *circumscripções* e ás que tenham por fim facilitar a votação dentro do mesmo circulo, ou da mesma circumscripção, *secções*.

rial, podem aconselhar o legislador a conformar-se com a necessidade de fazer o paiz representar-se por partes ; mas a legislação deve tender sempre a vencer mais e mais esses obstaculos, caminhando para o ideal da unidade. Sómente quando o espaço material deixar de ser um isolador á corrente das ideias e da solidariedade civica, sómente quando os cidadãos habitantes de todo o territorio do paiz poderem dar ou negar o seu voto a qualquer dos candidatos a represental-os, poder-se-á empregar com inteira propriedade a expressão — *representação nacional*. Uma logica viciosa faz dizer a alguém — que, do mesmo modo que o conjuncto das varias localidades forma a nação, a somma dos representantes d'ellas deve ser considerada a representação nacional. Não ; os fragmentos do territorio constituem geographicamente o paiz, mas a opinião nacional, organismo, como é, não póde ser repartida caprichosamente. Com razão diz Alencar, por palavras que não recorde, — que o amontoado d'esses destroços não é o organismo-opinião, do mesmo modo que não basta ajunctar todos os membros de que se compõe o corpo humano para ter o organismo-homem. Quando muito, uma assembleia assim

ção por provincias, por Estados, segundo a expressão federativa, tem sido muito praticada entre nós e com tanta regularidade, pelo menos, como a do absurdo systema dos districtos de um. Agora mesmo, por que modo manda a Constituição que se elejam os senadores? — Por Estados. Por que fórma devem ser eleitos o presidente e o vice-presidente da Republica? — Não é por toda a nação, em plena unidade de collegio? Assim tambem os Estados mais importantes estatuem a mesma unidade de collegio e suffragio universal directo para a eleição dos seus respectivos chefes do poder executivo.

Mas, quando taes exemplos não fossem, bastaria reflectir um pouco sobre a natureza da cousa, para reconhecer desde logo que a experiencia nenhuma difficuldade ou perigo offereria. Quando figuramos mentalmente um grande circulo eleitoral, ao espirito se apresenta logo a imagem de uma vastissima extensão de territorio, com um poncto central, para onde terão de convergir de extremos oppostos e longinquos os cidadãos disseminados por todos os rumos e distancias. Essa impressão, porém, é puramente illusoria e desmentida pela observação do modo mais formal. Os grandes circulos

distinguem-se dos pequenos por caracteres puramente moraes. Materialmente não ha differença. Grande ou pequeno o circulo, os eleitores sempre votam por partes, por grupos, ou, segundo a expressão usada, — por parochias, dentro das quaes ainda cabem as secções destinadas a evitar o estrepito e perigos das grandes agglomerações. Num e noutro systema de circulos, a apuração dos votos se faz, ou póde fazer-se, parcialmente em cada secção; depois em globo na capital do Estado, por uma junta encarregada de proclamar os eleitos e deferir-lhes os diplomas; e mais tarde ainda, definitivamente, pela assembleia encarregada de verificar o reconhecimento dos seus proprios membros e o do chefe da nação e seu substituto. Em relação ao processo eleitoral, pois, circulo grande ou pequeno é uma e a mesma cousa, e as difficuldades ou facilidades practicas de um systema devem ser extensivas ao outro. O que os faz parecer distinctos, neste sentido, é uma illusão analogá do simplorio que sustentava que uma arroba de lã devia pesar menos do que uma arroba de chumbo.

Só nos grandes circulos, por onde um numero consideravel de representantes deva ser

eleito, se poderá repartir equitativamente a representação pelas varias opiniões arregimentadas, ou partidos. A justiça d'essa repartição será tanto mais exacta e mais practicavel quanto mais extenso fôr o circulo e só attingirá o seu ideal quando o collegio eleitoral coincidir com a nação, isto é, quando houver unidade de collegio. Nenhum amigo da representação proporcional deve, pois, ser contrario ao collegio dilatado. Antes, elle deve ser considerado condição indispensavel e primaria de qualquer lei eleitoral que pretenda os foros de racional, no sentido de attender á representação das opiniões.

No dominio do collegio extensivo, eleva-se o character do eleitor ao mesmo tempo que se define e affirma o do eleito. Aquelle servirá mais efficaçmente a sua opinião, aproveitando mais seguramente o voto, na medida da liberdade que tiver para combinal-o com o dos seus correligionarios derramados por todo o territorio ; este verá crescer a sua significação politica proporcionalmente á extensão dos interesses que representar effectivamente, e não em virtude das ficções em voga, que fazem considerar representante da nação quem mal traduz a

vontade da maioria dos habitantes de um pequeno pedaço de terra.

Tambem o exercicio do mandato se normalisa e facilita quando o eleito póde conservar inteira liberdade em relação a quem o elegeu. Um dos grandes embaraços dos representantes, quer da União, quer dos organismos menores, Estado e Municipio, está em conciliar as exigencias do bem commum com as conveniencias, mesmo respeitaveis, das localidades. Esse conflicto de interesses manifesta-se em tudo, mas sempre com mais vehemencia quando se tracta de fazer as leis de arrecadação e distribuição da renda. As duras contingencias em que se encontra o representante, obrigado a attender ás reclamações dos amigos, ás transacções com os interesses oppostos, como condição de conseguir servir os que defende, tudo isto conturba-lhe a integridade de espirito de que precisa para bem deliberar, e não raro arrasta os mais amigos da justiça a desvios de que só os poderá desculpar quem avaliar bem a falsa situação creada pela lei de eleições. Sendo o circulo eleitoral sufficientemente vasto e imperando um systema de eleição aperfeiçoado, o representante estará, pela unica virtude da lei, abrigado contra a

pressão dos interesses particulares que forem incompatíveis com o bem geral. No regimen do meu projecto de lei, com a predominancia do escrutinio de lista no segundo turno, os membros da maioria serão, de facto e de direito, procuradores de todo o seu partido, que de todo elle receberam os votos que os elegeram. Os das minorias, sim, como procedem das partes aliquotas relativas a cada uma, podem representar grupos; mas não poderão advogar efficazmente os interesses privados d'esses grupos, porque as minorias exercem mais funcção de critica do que de acção. Seus eleitores sabem que bem pouco lhes podem pedir, a não ser que defendam com ardor as opiniões que lhes são communs. Em substancia, os membros da maioria têm nos vastos circulos mais liberdade para agir e maior zona como ponto de apoio para a acção; os das minorias estão privados pela natureza das cousas de pleitear interesses secundarios, ou, pelo menos de fazel-os valer.

Os que antipathisam com o collegio grande preocupam-se muito com a maior probabilidade de fraude nelle do que no pequeno. A supposição é gratuita. Já mostrei que a practica do processo da eleição é identica em ambos os syste-

mas. Pelo contrario, se devemos (no que estou de accordo) contar sempre com que em um ou outro poncto isolado algumas irregularidades se hão de dar, é preciso reconhecer que só nos grandes circulos ellas deixarão de ser grandemente prejudiciaes; a influencia de taes irregularidades ha de chegar amortecida ao resultado final, actuando sobre massa muito mais volumosa. Depois, não é de esperar que só um partido practique actos condemnaveis: em que pese ao fanatismo dos partidarios obseccados, todas as facções são fabricadas da mesma materia prima, respiram na mesma atmospherá, e a experiencia mostra que cedo ou tarde revelam, em circumstancias identicas, os mesmos vicios e virtudes. Ora, em um vasto campo de acção é mais natural que os actos irregulares commettidos por todos os partidos se contrabalancem e se compensem do que em acanhado theatro, onde forçosamente os azares do numero hão de influir como causa de primeira grandeza. A fraude ordinaria, com que se deve contar em todo litigio eleitoral, perde-se nos grandes circulos, como (aqui é o caso de inverter os adjectivos do proloquio popular) gotta d'agua amarga em mar doce. Finalmente, é sabido, e ficou bem de-

monstrado no capitulo em que passei ligeira revista aos principaes planos de eleição, que a divisão por districtos póde falsear a maioria nacional, mesmo independente de fraude dos partidos. Viu-se alli que o partido que vencer na maioria dos circulos póde não haver conseguido a maioria do eleitorado, e esse defeito evidenciar-se-á tanto quanto fôr mingando a representação attribuida a cada districto, podendo o vicio chegar ao extremo de produzir nos districtos de um só representante maioria eleita pela terça parte do eleitorado. Não ha, pois, razão para os que se preoccupam com a hypothese da fraude repellirem o collegio grande. No pequeno ella é, pelo menos, tão facil, é mais efficiente e, o que é peor, póde vir por exclusiva influencia de lei.

Já disse por que razão tive de submetter-me, no projecto que apresentei á Camara dos deputados, a acceitar a divisão por Estados, ou provincias. Mas dentro dos Estados, para a eleição das suas assembleias legislativas, não me parece que possa offerecer difficuldade alguma a applicação inteira do systema. Entretanto, respeitando escrupulos de quem pensasse de modo contrario, eu não me opporia a que os Estados

maiores e de zonas mais ou menos divergentes, no sentido de terem difficuldade para entrar em accordo sobre a respectiva representação, como poderiam ser os de Minas, Bahia e São Paulo, se repartissem em circumscripções relativamente grandes, podendo dar cada uma dez ou quinze representantes. Alguns d'esses Estados brasileiros encerram territorio e população mui extensos. O de Minas conta já cerca de quatro milhões de habitantes. Os de São Paulo, Bahia e outros encaminham-se para egual prosperidade. Assim é que, mesmo divididos para os fins eleitoraes, ainda ficaria margem para a representação proporcional. Entretanto, estou seguro de que taes limitações desaparecerão em breve : a practica do systema, a licção da experiencia mostrarão logo que é bem dispensavel essa concessão á rotina.

CAPITULO IV

Militarisação dos partidos

O movimento regenerador da representação popular operado de uns trinta annos para cá, tem trazido á arena muitos escriptores expurgados ou immunes de interesse partidario, sem deixarem por isso de amar estremecidamente o progresso politico. Nessa categoria de pensadores é frequente a prevenção contra a disciplina visinha de arregimentação militar com que se constituem os partidos que medem as suas forças na lucta eleitoral. O sr. Borely, em grande voga na America e um dos tractadistas de mais merito que conta em seu favor a causa da representação proporcional, não tem duvida em affirmar que os comités, os clubs partidarios têm supprimido em toda parte a liberdade do eleitor : tres ou quatro individuos, que se arrogam o direito de confeccionar listas de candidatos, substituem-se ao povo, obrigando

os correligionarios a votar pela combinação que lhes approuve fazer. O phenomeno denunciado existe em grau bem apreciavel, mas elle está longe de ser a regra e, em todo caso, não é d'esses males que se possam extirpar de momento por meio de disposições legaes. E' um vicio inherente á propria natureza dos factos, nem está tanto na disciplina partidaria, como no falso poncto de vista em que alguns partidos a têm collocado.

Se a disciplina propriamente dicta fosse um mal, seria um mal inevitavel, porque ella é necessaria para a existencia dos partidos. Desde que alguns homens reunam-se com um fim commun, desde que formem uma sociedade, não importa para que, tacita ou expressamente assentam estas duas bases : 1.^a Cada membro da sociedade abre mão, para tudo o que fôr concernente aos fins sociaes de todos aquelles detalhes de opinião que não se conciliem com os dos demais socios; 2.^a Approximados todos pela cessão d'essa porção de liberdade que os incompatibilisava reciprocamente, isto é, accordes em materia de doutrina, obrigam-se a seguir um principio regulador da acção que deve practicar essa doutrina, isto é, reconhecem uma au-

ctoridade directora. Esta dupla base é da essência de qualquer sociedade, inclusive a politica. Por outras palavras, e particularisando a questão, — a ideia de partido politico é inseparavel da ideia de disciplina. O que é preciso é não confundir essa disciplina com a caudilhagem, ou influencia pessoal incontrastavel de quem quer que seja. Ella deve fundar-se na propria liberdade que aconselhou a submissão de cada um ao principio cardeal que enlaça a todos. Sempre que fôr possível, deve mesmo existir sem a investidura pessoal de nenhum individuo com o titulo, e menos com as funcções, de chefe ; os proprios associados devem eleger os titulares do principio director, em periodos determinados, á imagem e semelhança do modo de constituir os representantes do poder publico. Longe de buscar extorvar uma disciplina d'essa ordem, a lei deve estimulal-a pelos meios indirectos de que dispõe. Os partidos devem mantel-a, não sómente durante o litigio eleitoral, mas tambem antes, para a propaganda dos principios, e depois, quando nos corpos legislativos são chamados a promover a realisação d'elles. Uma camara composta de partidos bem disciplinados trabalha mais, com mais ordem

e competencia do que esses accumullos amorphos de representantes, sem freio que lhes reprimia a ancia de luzir conhecimentos, que não têm, ou que serão improficuos sem o apoio moral e material de uma corrente de opinião disciplinada.

E' uma noção da disciplina partidaria inspirada nessas ideias a que anima o meu projecto de lei e na practica d'elle terá sempre estimulo efficacissimo. Por elle procura-se provocar a cohesão dos partidos, obstruindo ao mesmo tempo quanto possivel qualquer entrada á manifestação das grosseiras preponderancias pessoaes. No mau sentido da palavra, a arregimentação não terá motivos para existir. Salta aos olhos que o predominio dos caudilhos, intitulos chefes, fica bem quebrantado no dominio de uma lei eleitoral que dá a qualquer cidadão a certeza de fazer-se eleger, uma vez que tenha por si uma fracção relativamente pequena do corpo eleitoral, como será o quociente onde houver muitos representantes a escolher. Tambem esta facilidade não póde ensoberbecer a ninguém ; porque, se o facto de ter um cidadão quem o apoie para a eleição liberta-o do despotismo dos chefes, não é, por outro lado, bastante

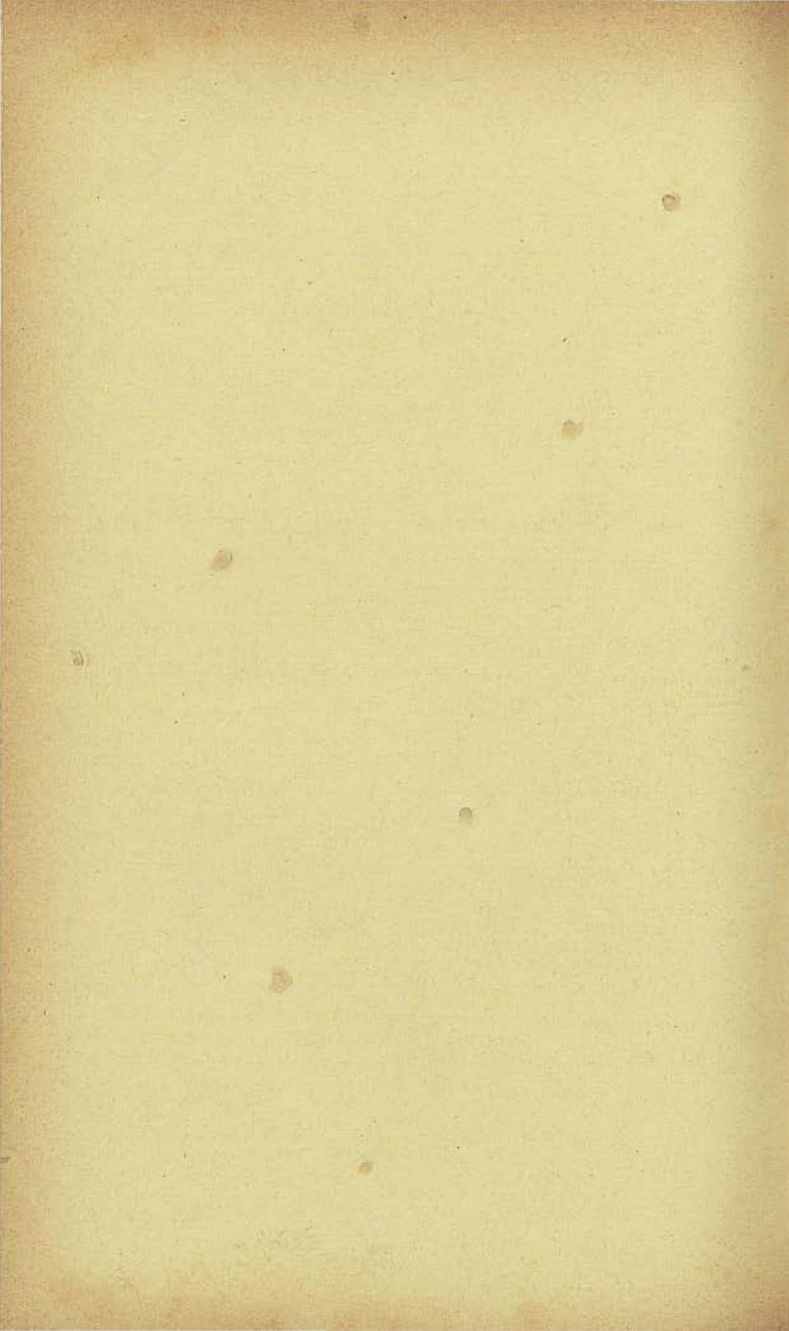
para satisfazer á vaidade e ambição de mando.

As observações que precedem podem ser applicadas tanto ao partido em maioria como aos em minoria, mas, como em realidade, a situação d'aquella é bem differente da d'esta, será bom examinar a questão para cada caso em particular. Pelo que diz respeito á minoria, já é proverbial o afferro com que os sectarios d'ella se consagram ao serviço da sua causa e congregam-se espontaneamente para dar a batalha eleitoral. Homens que, no governo, não poderiam viver junctos e em paz uma hora sequer ligam-se estreitamente, quando não se tracta de repartir o objecto do poder e o interesse supremo de prejudicar a quem está no mando sobrepuja qualquer outra consideração. Se se tracta de partido insipiente, inspirado por puros ideaes, então, a especie de culto religioso com que se votam á sua causa é vinculo bastante energico para unificar a acção de todos e suffocar nos mais trefegos soffregas ambições e impetos de dissidencia, que hão de explodir depois da hora do triumpho. Assim é que a questão da chamada arregimentação militar dos partidos só em relação á maioria tem verdadeira importancia, pelo que possa encerrar de mau.

A dissidencia póde vir por motivos pessoaes, ou por questão de principios : nos dois casos é a maioria que está mais exposta a ella, porque póde descontentar a uns na distribuição da cousa publica e a outros na fórmula preferida para a concretisação do ideal partidario. Pois bem; vigorando o systema que eu sustento, a maioria real do paiz não terá necessidade de uma disciplina de ferro para tirar das urnas a preponderancia que lhe compete. Bastar-lhe-á approximar-se mais ou menos da dóse de unidade de vistas indispensavel para que um partido qualquer exista. No primeiro turno instituido no projecto de lei, o grupo de cidadãos que ver o seu candidato injustamente excluido da lista do partido, se contar com sufficiente força, poderá fazer-se valer, zombando da opposição dos mandões. Para tanto bastar-lhe-á poder inteirar um quociente. Elle estará seguro, aliás, de que não prejudicará substancialmente o seu partido com tal procedimento, porque a maioria está sempre garantida pelo escrutinio de lista do outro turno : os mesmos eleitores separados no primeiro em grupos (quocientes) reúnem-se no segundo, suffragando a lista integral. Mas a vantagem é reciproca : se o parti-

dario não tem necessidade de guardar obediência passiva ao seu partido, tampouco o partido precisa de exercer pressão sobre o partidario ; porque a maioria estará sempre segura á solida amarra do segundo turno.

Não quer tudo isso dizer que fiquem para sempre curados todos os males de organização e funcionamento dos partidos. O vicio é perpetuo socio da humanidade. Mas o que ninguem poderá em boa fé negar é que dentro do systema proposto ha campo franco para o exercicio regular e correcto da mais plena actividade partidaria e mais — que elle favorece a eliminação de muitas impurezas que até hoje se ostentam como males irreparaveis. A lei que realmente revestir taes condições ja se poderá reputar bem visinha da perfeição. Melhor não é licito esperar, senão para o tempo em que fôr possivel decretar a reforma da propria natureza humana.



CAPITULO V

Da abstenção eleitoral e meios de attenual-a

A abstenção eleitoral é um dos males publicos que mais impressionam aos estadistas e a todos os sinceros amigos do governo livre. Ella desnatura a democracia, fazendo assentar a origem da auctoridade na minoria do povo, e póde mesmo, quando levada ao extremo, impedir a organização do poder publico. Para evidenciar esta enfermidade de quasi todo o mundo representativo, cita-se muito a estatística offerecida por Maurice Block, que ainda deve ser verdadeira, porque não ha muito que foi levantada, segundo a qual a abstenção na Belgica era de 16 por cento do eleitorado, na França de 30, em Portugal de 34, na Prussia de 60 e de 82 por cento na Suecia! O illustrado professor de Montevideo, sr. Aréchaga, em cuja obra, *La Libertad Politica*, estão repetidos estes da-

dos, cita um antigo depoimento do sr. Saenz Peña (actual presidente argentino), segundo o qual na cidade de Buenos Aires, contando então mais de dusentos mil habitantes, havia em 1872 apenas 2,700 inscriptos nos registros eleitoraes. e d'estes votaram, em uma eleição de deputados geraes, 353! Pouco mais de 7 por cento. Uma abstenção de 93 por cento e quem sabe de quanto, se metterem-se no calculo os que se abstiveram de inscrever-se! O jornal de Buenos-Aires, *La Nacion*, em meados de novembro de 1893, affirmava com dados seguros que esse anno mais de metade dos eleitores da capital deixou de votar. ¹ Parece que alguma razão tinha um digno ex-ministro de estado argentino, quando dizia-me, revelando aliás infundada descrença no merito de qualquer lei eleitoral : « O problema a resolver entre nós não é o de fazer com que o povo seja exactamente representado; é o de fazer com que elle vote ». No Brasil ainda não chegámos a igual depressão, mas caminhamos para lá, ao forte

¹ Nas recentes eleições d'este anno (1894), em que tres partidos disputaram com empenho a victoria, a abstenção ainda foi de mais de 50 0/0 tanto na capital, como nas provincias.

impulso das leis irrationaes. Observa-se no nosso paiz que a concurrencia dos eleitores cresce ou diminue clara e grandemente, segundo a maior ou menor probabilidade que se vê, na lei em vigor ou nas circumstancias do momento, de repartir a representação por todas as opiniões. Nos primeiros tempos da lei dos districtos de um, havia a crença de que se facilitava a representação a todos os partidos, e a abstenção era insignificante. Reconheceu-se depois que só a maioria de cada districto devia fazer toda a representação, e os que tinham consciencia de que não eram maioria só deixaram-se arrastar á urna pela obsessão dos chefes : a abstenção foi grande. Tivemos eleições recentes com uma abstenção de menos de 20 por cento, quando ambos os partidos, desconhecendo suas verdadeiras forças, alimentavam a illusão de conseguir o triumpho, e logo no regimen da mesma lei de simples maioria chegou-se a *eleger* por 3 ou 4 mil votos um senador pela Capital Federal, que não estará longe de contar um milhão de habitantes. Na observação d'estes factos encontra-se o caminho para buscar a verdadeira causa do mal.

Em qualquer parte onde domine uma das

muitas variantes do regimen eleitoral que contraria o direito á representação que têm todas as opiniões organisadas, chegada a occasião de ser sollicitado o eleitor ao comparecimento á urna, consciente ou inconscientemente formula-se no seu espirito este raciocinio : « Para que a presença do meu voto seja apreciavel no resultado da eleição é preciso que vote como eu a maioria do eleitorado ; se o meu partido tem maioria, não precisa de mim ; se não tem, o meu auxilio é inutil ; assim, pois, melhor é ficar em casa ». E' por um modo indirecto, mas nem por isso menos efficaz, que a lei defeituosa exerce sobre os costumes influencia maligna. Nem todos os eleitores abstinentes terão consciencia de haver raciocinado como no caso figurado, mas esse foi sem duvida o intimo processo intellectual por onde todos chegaram ao mesmo resultado. As volições do espirito, por mais que pareçam espontaneas, são sempre o effeito de uma elaboração, que póde não ser sentida, mas que não é por isso menos real. Os nossos actos reflexos apenas se distinguem dos deliberados na inconsciencia actual dos motivos determinantes, nunca na não existencia d'esses motivos. Assim, quando inclinamos o

corpo ao descrever rapidamente uma volta, não o fazemos por haver no momento discorrido sobre os phenomenos da força centrífuga e da decomposição das forças; entretanto o motivo que nos resolveu a tal acção foi o mesmo que leva os engenheiros a construirem a superelevação do trilho exterior das curvas das estradas de ferro, sempre relativa ao raio da mesma curva e á velocidade que deve ter o trem. E tão energica é a conclusão inductiva da observação constante, nossa e alheia, de factos semelhantes — que promptamente deliberamos do mesmo modo em todos os casos analogos, sem necessidade de renovar a operação intellectual que nos deve ter conduzido primeiro a esse resultado. Procedemos com apparente inconsciencia, precisamente quando é a grande intensidade da consciencia que temos dos factos em questão que de certo modo insensibilisa a nossa attenção relativamente a elles. Appliquem-se estes asertos ao caso do eleitor abstinente, que nos parece preguiçoso ou insensivel ao chamamento do patriotismo, e não será difficil reconhecer que a situação d'elle é racional; para melhoralla será preciso começar por modificar o meio legal que origina e explica o phenomeno. 117

Tractando-se, pois, de um povo civilisado, para o qual não seja regra a hypothese de brutaes attentados destinados a privar materialmente o cidadão de depor o seu voto, pode-se affirmar resolutamente que o que mais provoca a abstenção dos eleitores é a falta de confiança na verdade e na proficuidade da eleição. Ora, ninguém poderá, sem injustiça, negar que a grande regra no nosso paiz é que — quem quer votar vota. Os exemplos de actos de força são tão poucos e tão remotos — que nunca poderiam ser allegados como causa do phenomeno, além de que a abstenção tem sido igual onde elles nunca se deram. Mas o povo, por mais boçal que pareça aos olhos dos seus superficiaes observadores, tem admiravel bom senso, tem olho muito agudo : para que ha de perder a viagem e o feitiço da cedula, se sabe de ante-mão por uma inducção nunca desmentida, que tudo isso ha de ser em pura perda, ou porque lhe hão de falsificar o voto, ou porque a lei em vigor só permite *representação* ao partido em maioria? Ora, se a lei não der entrada á falsificação do voto (como dão todas as que temos usado até hoje); se ella eliminar a necessidade e a tentação do emprego da força e da manha

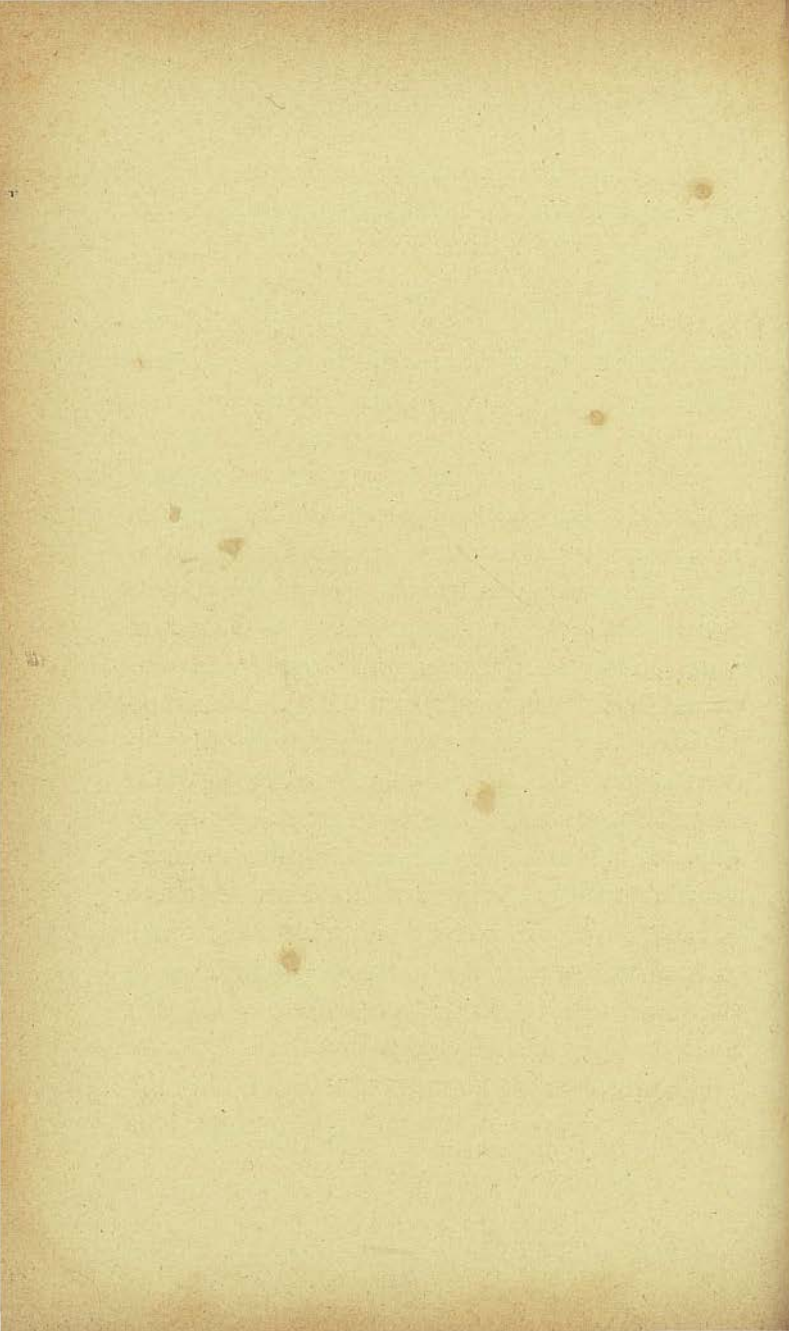
por parte da maioria, ou do governo; se, finalmente, garantir a representação de todas as opiniões ponderaveis, e, pois, o aproveitamento de todo voto ao serviço de uma ideia respeitavel — essa lei não póde ser indifferente ao interesse que deve tomar o povo pelo acto eleitoral. O seu effeito não será milagroso, mas será verdadeiro, benefico e progressivamente intenso. Nesse sentido, ousou esperar, sem pretenção alguma de haver descoberto uma panaceia, que a adopção de uma lei nas condições da que proponho ha de ser propicia ao melhoramento da situação desoladora creada pela progressiva abstenção dos cidadãos eleitores.

Quando o paiz dispozer de leis semelhantes, penso mesmo (continuando sempre theorica e practicamente adversario do suffragio obligatorio) que será de fecundo resultado crear um incentivo de comparecimento do povo ao acto da eleição. Esse incentivo poderia bem consistir em contribuição pecuniaria, imposto pessoal, proporcional, como deve ser todo imposto, lançado sobre todos os cidadãos no caso de ser eleitores e de que seriam relevados todos os que houvessem concorrido a todos os actos eleitoraes havidos durante o exercicio

financeiro, sem excusa de qualquer especie. Isto equivaleria a fazerem-se as despesas da eleição por uma *prorata* dos abstinentes. E' justo que entrem com dinheiro os que não concorreram com a presença para animar e elevar o acto. Mudando a fórma e talvez com mais vantagem para a proporcionalidade do imposto, poder-se-ia estabelecer o desconto de uma determinada percentagem sobre outras contribuições directas. Nada disso, porém, se deve confundir com o que juridicamente se chama obrigatoriedade, apesar de que alguns escriptores, e até legislações, tenham identificado as duas ideias. A coerção que geralmente propõem os sustentadores do suffragio obrigatorio consiste em multa pecuniaria. Em meu parecer, a obrigação de dar dinheiro não é uma sanção de força; mas rebato a ideia de multa, porque esta é por sua natureza desproporcional, faltando assim a uma das essenciaes condições do direito.

E' contrasenso pretender fazer surgir a manifestação livre da opinião do seio de individuos arrastados por qualquer constrangimento; mas, sem duvida alguma, seria de grande alcance provocar por meios mais ou menos indi-

rectos o comparecimento do maior numero de cidadãos ao local da eleição. Quantos não ficam em casa por mera falta de estímulo! Quantos não são indifferentes só porque nunca tiveram occasião de attricto com os seus concidadãos, que despertasse a vitalidade de suas opiniões! Dizia ha pouco que tudo quanto o homem faz é em virtude de motivos, e grandes acções podem ser motivadas por causas insignificantes. Se não, vejamos o que póde occorrer no caso que nos occupa : a consideração de evitar o imposto, ou de pagar menos imposto, leva o eleitor a encontrar-se com os seus pares no sitio em que deve realisar-se a eleição; alli, uma conversação ordinaria resvala facilmente para o assumpto do dia e transforma-se em debate sobre o merito das opiniões e dos seus sustentadores; em muitos accordará o ardor latente que havia de jazer adormecido, enquanto estas circumstancias não tivessem logar. A lei não tem o dom de reformar os costumes, mas pode crear motivos que provoquem as acções dos homens em determinado sentido.



CAPITULO VI

Da fraude e de como póde ser prevenida

Em outros tempos e no dominio de um criterio philosophico hoje desacreditado, fiava-se tudo da omnipotencia das leis. Este modo de pensar era erroneo e teve de ceder ao de espiritos illuminados pelo methodo da observação e experiencia, que mostraram que as bellas leis ficariam inertes no papel, se não fossem adequadas ás condições do povo a que se destinassem. Isto não quer dizer que o maior ou menor aperfeiçoamento das leis seja indifferente; significa sómente que esse aperfeiçoamento deve corresponder ao estado social que ellas vierem reger. Mas o rebanho enorme dos que, não pensando por si, estão sempre promptos a correr atraz das affirmações em voga, e mais quando real ou apparentemente d'ellas resumbrá um pouco de pessimismo, comprehendeu só uma

face da grande verdade e a repete hoje com a maior impertinencia : para esses é absolutamente inutil legislar ; negam redondamente qualquer effeito dos actos e ordenanças dos poderes legitimos, e tudo attribuem á educação da massa popular, especie de bóde expiatorio de todos os erros e crimes, tenha ou não culpa nelles.

Está condemnado a soffrer verdadeiras torturas, impostas por essa gente incompetente, qualquer homem de espirito que se dedicar a corregir algum vicio das leis. Confundem-no logo com os doutrinarios superficiaes que ingenuamente pretendem mudar os costumes a golpes de decretos. Pelo que me toca, sei bem que a virtude não se decreta. Anciava por fazer esta declaração e pedir para ella a maior attenção dos meus leitores ; ella se applica a toda a intenção predominante do meu livro, e todo, ou quasi todo, o assumpto d'este capitulo poderia constituir a *advertencia* que occupasse as primeiras paginas da obra, tal é a necessidade de destruir desde logo a prevenção universal contra a efficacia do melhoramento das leis, especialmente em materia eleitoral.

Ahi a descrença, proveniente de falsa obser-

vação, tem saturado a maioria dos cerebros. « A vossa tentativa é inútil » — dizem logo, sem exame dos fundamentos e natureza da mesma — « é inútil, porque só o que faz boas eleições é a educação do povo, o seu amor á liberdade, o seu respeito ao voto alheio, e tudo isto nos falta, como bem demonstram... as eleições até hoje realisadas ».

Não basta ter a convicção das ideias, é preciso também ter muita paciencia, para affrontar um modo de pensar tão radicalmente vicioso quanto generalizado em todas as camadas da opinião. O que se tracta de demonstrar é justamente que as irregularidades até agora presenciadas estribam em grande parte nos defeituosos regulamentos eleitoraes que têm vigorado ; como, pois, offerecer o resultado negativo d'esses mesmos regulamentos a titulo de prova da incapacidade do povo ? E' elementar, e hoje indiscutido, que a capacidade do povo está no numero das condições essenciaes para o bom desempenho das leis ; mas a questão tem duas faces : desde que se tracta de applicar uma lei a um povo, tanto é preciso saber o que é esse povo, como o que essa lei é. Particularizando a discussão e partindo do poncto em que

estamos de accordo todos os que acceitamos, ou toleramos, o systema representativo, — eu pergunto : E' necessaria uma lei de eleições, sim, ou não? — Sim. Essa lei deve, ou não, ser feita ao acaso? — Não. Logo, a lei não é indifferente ao resultado que com ella se procura obter. Os que acreditam só nas vantagens da educação, bem como os que só crêm nas da lei, deixam-se levar por um raciocinio coxo. Nenhum povo, por mais educado que fosse, dispensaria uma lei accorde com suas necessidades e competencia; nenhuma lei, por mais aprimorada em suas disposições, dispensaria um povo apto para exercel-a.

Nunca o falso modo de pensar denunciado se torna tão evidente como na opinião vulgarisada sobre os desvirtuamentos da eleição genericamente designados pela denominação de *fraude*. Está assentado para quasi toda gente que toda e qualquer lei eleitoral ha de ser necessariamente fraudada, e esse commun destino as identifica no sentido de tornal-as a todas indignas das cogitações dos homens practicos. Se pedimos uma razão respondem logo — que, até hoje, todas têm tido a mesmo sorte. Mas a conclusão inductiva só mereceria cre-

dito, quando houvesse identidade de condições, que no caso não ha, porque se tracta precisamente de fazer cousa differente do que tem existido. Depois, a mesma affirmação de que todas as leis têm sido *sempre* fraudadas é falsa; não se deve confundir a lei com a opinião : é verdade que a opinião publica nunca foi bem traduzida, entre nós, por um resultado eleitoral, mas muitas vezes as leis têm sido observadas com tanta regularidade quanto é licito esperar das cousas humanas. Esta observação, comprovada pela historia contemporanea, no nosso e em outros paizes, mostra bem que as providencias legaes não são indifferentes ao resultado da eleição. E uma das muitas provas d'isso é que os povos mais cultos e nos quaes a opinião publica é mais vivaz e efficiente, como a Inglaterra, a Suissa e a Belgica, tractam continuamente de reformar a legislação eleitoral, buscando aperfeiçoar os meios de pronunciamiento cada vez mais exacto da vontade nacional.

Tractando dos desvirtuamentos de que é susceptivel a eleição, devemos começar por distinguir a fraude da violencia. Esta que consiste em intervenção material, com o fim de tolher o apparecimento do voto, deve ser uma hypo-

these desde logo eliminada. Admittida como regra, ella destruiria pela base toda a controversia. Tractando-se de uma sociedade em periodo tão atrazado de formação — que aceite ainda a força bruta como factor preponderante da constituição dos orgams da vida do Estado, *tollitur questio*, a eleição será uma tragedia ou uma farça e tractar d'ella o peior emprego que do seu tempo faria um escriptor. Mas não estão no mesmo caso attentados isolados que se possam assignalar em uma ou outra occasião, em um ou outro poncto; com esses é preciso contar sempre, mesmo entre os povos mais civilizados — *dans l'homme, il y a toujours la bête*. Esses podem ter correctivo na lei, ou melhor, devem ser por ella prevenidos. A melhor prevenção é fazer com que não sejam necessarios. Os actos de violencia devem ser communs em um regimen em que a eleição transforme-se, por força da lei, em luta de vida ou morte, como são os de que já falei e a cuja descripção não é preciso voltar agora; elles devem ser raros, pelo contrario, quando o pleito fôr favorecido por disposições legaes que tiverem por unico alvo fazer apparecer a opinião real do paiz, evitar a irritação proveniente da supplan-

tação de pensamento algum politico moral, e materialmente digno de representação e, sobretudo, offerecendo á maioria real do paiz meio seguro de obter a força respeitavel de que precisa para tomar aos hombros a tarefa de governar.

Quanto á adulteração da opinião produzida sem emprego de meios violentos, convém saber se ella resulta da astucia dos interessados, se é consequencia pura e simples das disposições legaes, ou se participa das duas naturezas ao mesmo tempo. Exemplos das tres especies veremos d'aqui a pouco. Só a primeira mereceria propriamente o nome de fraude; ás outras duas assentei chamar *fraudes legaes*, não só pela difficuldade de encontrar qualificativo mais exacto, como pela intenção de fazer comprehender a todo momento em que esse vicio fôr denunciado — que a existencia d'elle é motivo bastante para desacreditar a lei que lhe der origem.

Dous são os meios de obstar á fraude que póde provir de expertezas e manhas de cabalistas : o primeiro e menos efficaç, sem deixar de ser attendivel, consiste no cuidado com que deve ser redigida a lei, no sentido de trancar qual-

quer entrada a sophismas e rabulices; o segundo e mais importante é — que a lei institua um systema tal que deterre a *necessidade* de recurso a meios *illicitos*, tanto em relação ao governo, ou á maioria, como ás diversas aggrupações em minoria, exactamente o mesmo que já ficou dicto quanto á prevenção da violencia. Isto é mais efficaç do que quantas disposições criminaes, do que quantas ameaças de penas energicas, multas ou prisões se estabeleçam. Póde não ser verdade que o homem pratique o bem pelo bem, mas é sem duvida evidente que elle não faz o mal pelo mal. A regra é que ninguem commette delicto, por mais remota probabilidade de castigo que divise, sem ter para isso algum incentivo. E' natural, è quasi necessario que, quando a lei diz : « Tereis tudo ou nada! » metta os cabalistas entre as duas ponctas de um dilemma que só poderá ser resolvido pela resignação ao sacrificio, ou pela disposição heroica de vencer *por qualquer forma*. E' assim que a necessidade desarma a virtude.

Porém a preocupação que, mais do que qualquer outra, deve ser tomada pelo legislador como verdadeiro poncto de honra é a de prevenir as outras duas especies que se reúnem

debaixo do character de *fraude legal*, isto é, que da applicação pura e simples da lei, sem intenção dos homens, ou com ella, resulte o falseamento da opinião. O primeiro impeto que sente quem ouve esta proposição deve ser o de bradar: « Mas, será possível tão extranho paradoxo?! » Sim, é possível e mais — é a regra em quasi todas as nações representativas do nosso tempo. O systema representativo é ainda muito imperfeito, porque tambem é ainda muito novo. Exceptuadas a Inglaterra e os Estados-Unidos não ha bem um seculo que entraram nelle as nações mais avançadas em progressos moraes e politicos e menos ainda que as da nossa America romperam tumultuariamente os diques do despotismo; a torrente liberal precipitou-se revolta, arrastando mil impurezas, que lhe exigirão ainda muito tempo para irem sendo depositadas a uma e outra margem, ou repousarem no fundo do mal rasgado leito por onde ella corre. Esse trabalho de decantação é largo e difficil, mas elle se vai fazendo e denunciando por signaes bem evidentes. Só muito recentemente foram propostas e acceitas em theoria as verdadeiras ideias sobre representação. Não é, pois, de admirar que, sendo o vicio ainda universal, mal

se comprehenda e admitta que elle nasce em grande parte do falso poncto de vista da propria lei.

Frauda a opinião, sem a complicitade dos homens e sem culpa de ninguem, a não ser o legislador, a lei que estatue que metade e mais um do eleitorado farão a totalidade dos representantes, como foi a que serviu para a eleição da primeira legislatura da Republica, envenenada assim por esse peccado original, que tão amargamente teve de expiar enquanto viveu; fraudam a opinião, com a complicitade dos homens, mas sem responsabilidade legal de ninguem, a lei que manda deixar á minoria a terça parte dos representantes, mas que auctorisca o conhecido artificio pelo qual os *tres terços* podem passar para a maioria, ainda quando esta estiver longe de possuir sequer dois terços, como é a que actualmente nos rege; fraudam, emfim, desnaturam, desvirtuam, falsificam, deturpam a opinião todas as leis que não garantem theorica e practicamente uma distribuição proporcional de representantes por todas as modalidades em que ella se distinguir, apenas com o limite razoavel indicado pela natureza das cousas.

Não confundam, pois, os que costumam tirar conclusões do particular para o geral, commettendo assim grave erro de logica, não confundam a *fraude legal* com a violação ostensiva da lettra de uma boa lei, que não deixe ingresso a sophismas e disponha a verdadeira representação. Não é verdade que todas as leis tenham sido deliberadamente fraudadas; o que temos tido até aqui, a par de algumas esper-tezas e mesmo attentados materiaes de caba-listas, aliás urgidos pela necessidade creada pela mesma legislação, — é a falsidade decre-tada nas proprias disposições legaes, ou por ellas facilitada. E' isso que desanima a uns e revolta a outros dos homens bem intencionados e das minorias que desejam cultivar honrada-mente o seu ideal politico. Contra irregulari-dades criminosas a gente sempre tem o recurso da fiscalisação e da mesma força, cujo emprego é natural e legitimo contra o esbulho brutal; mas o que fazer quando um escudo legal pro-tege a falsificação e o falsificador?

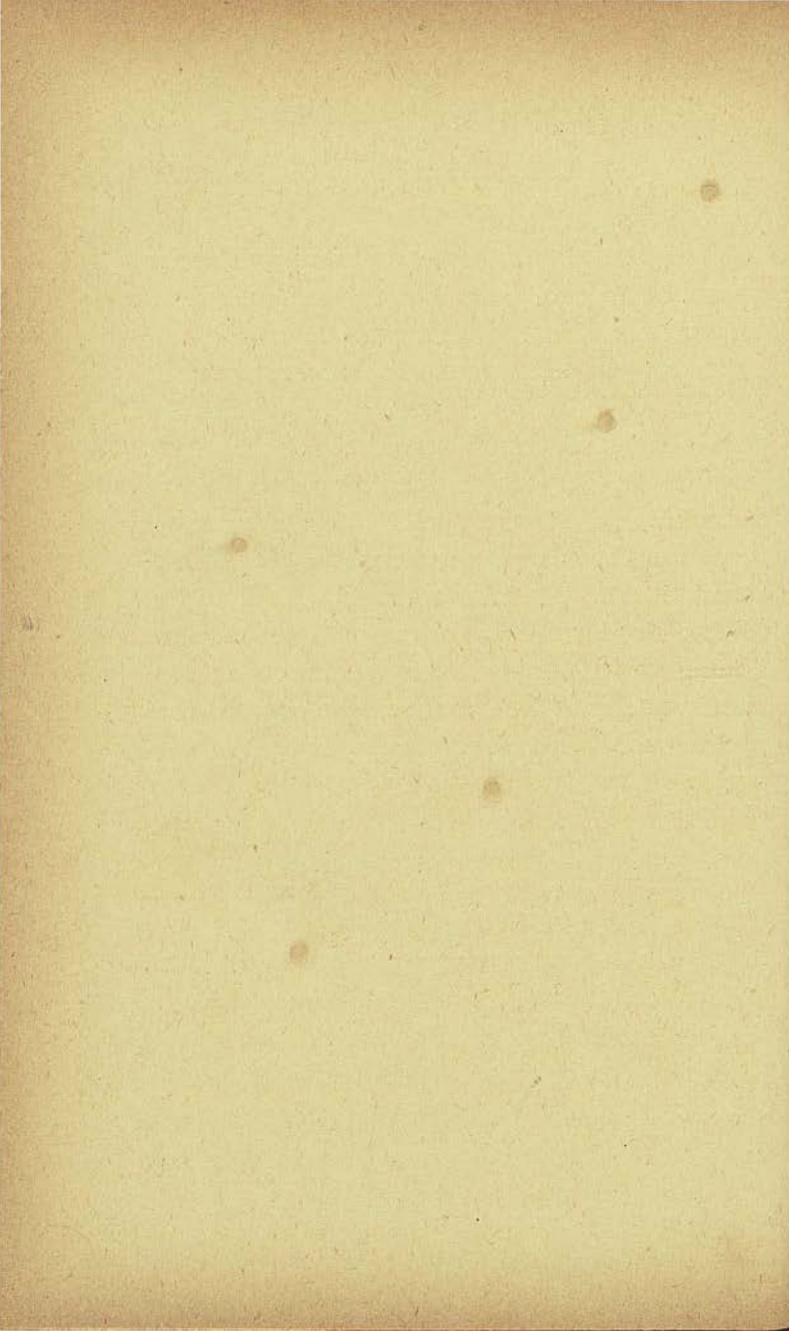
Para mim, não ha duvida, pois, que uma lei nas condições da que proponho será sempre efficaz preventivo contra qualquer especie de fraude e tambem contra a violencia. Mas, inde-

pendente d'isso, muito se póde fazer, especialmente no dominio da acção particular, pelo aperfeiçoamento dos costumes publicos, em materia de eleições. Entre outras medidas que, por amor á brevidade, deixo de indicar, lembrarei a ideia suggerida por *A Gazeta de Noticias*, do Rio de Janeiro, da criação de sociedades para a protecção do voto. Seria uma bella instituição, tendo diante de si vastissimo campo para exercer a sua benefica actividade, desde o momento do reconhecimento da capacidade eleitoral do cidadão, até o de fazer-lhe valer o sufragio. Quem conhecer um pouco practicamente a vida eleitoral deve ter observado que a maior parte das torpezas grandes e pequenas que se commettem em todas as phases do processo é devida á falta de fiscalisação. Em geral, um só partido faz occupar todos os logares da meza escrutadora, protegido pela deficiencia da respectiva lei, e, no momento da apuração dos votos, passam por alto, sem protesto dos interessados ausentes, os que pertenciam a estes. Esta consideração faz lembrar tambem a necessidade de estabelecer na lei a constituição das mezas escrutadoras por um systema analogo ao da propria eleição de representantes, isto

é, permittindo a presença legal de mesarios de todas as parcialidades.

Tudo isto, porém, e todas as providencias secundarias que ainda podem ser lembradas, devem ser elementos concomitantes do facto capital : — necessidade da decretação de uma lei digna do seu elevado objecto. Sem ella, tudo o mais será inutil, nem se poderá jamais esperar que desperte a iniciativa dos cidadãos bem intencionados, reduzidos hoje a um apparente indifferentismo pela consciencia da innocuidade dos seus esforços na actual situação. E' este um dos muitos casos em que se póde contar com a influencia das leis sobre os costumes, não infallivel, mas sempre capaz de beneficos resultados e sempre digna de ser provocada.

126



CAPITULO VII

Necessidade de retocar a Constituição da Republica na parte relativa á materia eleitoral

Ha tres especies de cargos federaes electivos, segundo a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 : o de deputado, o de senador, o de presidente da Republica. Os deputados elegem-se por tres annos, devendo respeitar-se a representação da minoria, ea sua Camara renova-se integralmente ; os senadores são eleitos por nove annos, á razão de tres por Estado, e o Senado renova-se por terços, de tres em tres annos, formando cada Estado um collegio eleitoral ; o presidente e o vice-presidente, seu primeiro substituto, elegem-se pelo periodo de quatro annos, considerando-se o paiz inteiro um circulo só. O que têm de commum estes tres casos de eleição é somente a instituição do suffragio universal directo ; as ideias genericas

que tenho explanado não podem applicar se, pois, identicamente ás tres especies. E, de facto, essas ideias se referem sómente á eleição de deputados. Nem de outro modo podia ser, quando a proporcionalidade, que é o ideal buscado, é absolutamente incompatível com eleições singulares, como são as de senador e presidente.

Não cabe logicamente no systema de ideias discutido nesta obra julgar do merito da organização dos poderes publicos. Esse processo terá seu logar em outro ensaio que preparo com o titulo de *Governo Presidencial*. Mas a ligação é tão íntima entre o espirito do plano eleitoral e a natureza dos cargos que d'elle terão de nascer, — que julgo indispensavel bosquejar neste momento o essencial do meu pensamento, ferindo o assumpto tão de leve quanto possivel.

Comecemos pelo Senado. A renovação por terços faz com que, salvo o caso de morte ou renuncia em massa, a eleição senatorial seja sempre de um. A eleição singular repelle a ideia de proporcionalidade. Assim, pela Constituição, o meu plano perderia o seu merito principal, quando applicado á eleição dos se-

nadores. Mas, a renovação parcial será tão necessária, ou mesmo conveniente — que não deva ser sacrificada á consideração da proporcionalidade ? Resolvo pela negativa. Penso mesmo que, ainda deixando de parte a ideia da proporcionalidade na representação das opiniões, nenhum corpo legislativo deve ser renovado por partes, e muito menos tractando-se de um mandato de tão longa duração, como é o dos nossos senadores. Raro será que em nove annos a opinião tenha deixado de soffrer alguma alteração formal, ou substancial. Eleitos por todo o Estado e cada um por sua vez, presume-se que os senadores representarão sempre a maioria do grande circulo que os enviou. Ora, com a renovação triennial, sendo muito possivel que em cada eleição tenha preponderado uma opinião differente, teremos o absurdo de tres maiorias em cada Estado. A ninguem escapa a situação falsa em que ficarão collocados os senadores mais antigos, que virtualmente estarão desauctorizados pela voz das urnas. E o que se dá a respeito de um senador póde verificar-se quanto ao maior numero, desde que um determinado partido nacional, até então em minoria, tiver revelado na ultima prova eleitoral

que passou a ser maioria. Os seus representantes recém-entrados no Senado serão os primeiros a vilipendiar os adversarios que encontrarem assentados nas curúes que a opinião já lhes contesta. Em uma palavra, esse methodo de renovação terá de pôr muitas vezes a opinião em contradicção consigo mesma, para dar, em troca de tão grande mal, que beneficio? Maior estabilidade na segunda camara? Mas tudo se pôde esperar de um corpo que vacilla em falsa posição, menos estabilidade, que é phenomeno mais subjectivo do que objectivo e nos organismos politicos perturba-se sempre que o centro de gravidade, chamado opinião publica, se desloca. Evitar a crise eleitoral da renovação integra? Mas seria absurdo pretendel-o para o Senado e não para a Camara, o Senado que por seu numero reduzido, quando por outra cousa não seja, deve ser mais tranquillo do que a Camara, tanto para funcionar, como para constituir-se. Preoccupação de manter certo espirito conservador? O espirito conservador bem entendido, o que se não confunde com egoismo, nenhuma connexão tem com a duração do mandato, nem com a fórma da renovação d'elle; acompanha o homem em todas as situa-

ções, como modalidade, que é, do character individual, adquirindo maior ou menor intensidade, segundo o espirito do tempo e a natureza das funcções de cada um; a experiencia mostra que nunca se conseguiu fixar, nos corpos legislativos que têm duas camaras, o espirito conservador em uma, o liberal em outra: as duas tendencias coexistem não só na mesma camara como em cada um dos membros d'ellas. Para mim, a fórmula preferida para a constituição do Senado foi mais obra de irreflectido espirito de systema e um pouco de concessão á rotina alheia e nossa — do que plano deliberado dos legisladores constituintes, entre os quaes tambem me achei, podendo por isso dar mais fidedigno testemunho. A primeira ideia da Constituinte era incumbir ás legislaturas estatuaes a eleição dos senadores. Veio á tribuna o venerando sr. Saraiva, e, invocando a sua larga experiencia, affirmou que por tal modo o Senado havia de ser composto exclusivamente de chefes de partido. Esta observação, ajudada pela preocupação democratica dos republicanos historicos e pelos resabios de imperialismo dos novos adherentes (no Imperio os senadores eram eleitos por provincia e pelo

povo, em lista triplice, da qual o imperador designava um nome) fez com que se entregasse a eleição senatorial ao suffragio popular directo. Guardando-me para na obra promettida dizer que concepção tenho da existencia e destino do Senado, contentar-me-ei por agora com indicar que um dos melhores modos de constituir este ramo do corpo legislativo, entre nós, consistiria em fazel-o sahir da propria Camara dos deputados e da representação de cada Estado. Bastaria accrescentar mais tres ao numero de deputados que actualmente dá cada Estado; uma vez reconhecidos os poderes, cada representação estatual nomearia, por um processo favoravel á proporcionalidade, os tres dos seus companheiros que deveriam passar ao Senado. O plano de Girardin, sendo o mais simples, parece-me o melhor para esta eleição: a simples pluralidade de votos perderia todos os seus defeitos, tractando-se de um eleitorado tão pequeno e esclarecido. As vantagens d'este modo de constituição do Senado são grandes, e, mais tarde, hei de desenvolvê-las amplamente; por agora basta insistir em que elle deve renovar-se por inteiro: para que possa representar as evoluções da opinião; para que essa representação

seja proporcional tanto quanto possível aos partidos existentes; para que a opinião não corra o perigo de entrar em contradicção comsigo mesma, apresentando duas e mesmo tres *maiorias absolutas simultaneas*; e para que os senadores se não distanciem d'ella, opinião, ao poncto de parecerem meros empregados publicos, sem filiação alguma com a vontade popular.

Pelo que diz respeito ao presidente da Republica, sendo a sua eleição necessariamente singular, desaparece nella qualquer ideia de proporcionalidade. O presidente estará muito bem eleito sempre que representar a maioria absoluta dos eleitores. E' verdade que alguns partidarios da eleição de dous graus pretendem que, pelo seu methodo, attende-se á proporcionalidade, desde que todos os partidos podem fazer alguns eleitores secundarios; mas não recordam que do eleitorado secundario só os representantes da maioria podem utilizar os seus votos, só elles têm realmente o poder de eleger, tornando-se assim o caso essencialmente identico ao da eleição pelo methodo directo, quanto á proporcionalidade.

A proporcionalidade está, pois, fóra de ques-

tão. Tudo se reduz a indagar quaes devem ser os eleitores de presidente. A Constituição manda que sejam os mesmos que elegem os deputados e senadores. Neste particular, ella está quasi isolada no meio das constituições republicanas do mundo, que recusam ao suffragio universal directo o poder de designar o primeiro magistrado nacional.

É esta outra materia que terá de ser bem examinada no promettido livro do *Governo Presidencial*; mas desde já quero adiantar que estou quasi seguro de que a experiencia nos ha de aconselhar dentro em pouco a reforma do preceito constitucional relativo a ella. A eleição do chefe do Estado por suffragio popular transforma-se em um caso de plebiscito. Escolher o presidente e escolher deputados não é a mesma operação, nem sequer analogia existe entre ambas. A linguagem costumeira emprega para os dois casos a palavra eleger. Eleger, *eligere*, é sempre escolher, nomear, designar, se não attendemos mais do que ao significado etymologico do vocabulo; mas elle exprime cousas distinctas entre si, conforme o sentido objectivo. Eleger deputados, homens da confiança do povo, representantes das varias opiniões em

que este se divide, que terão de discutir as ideias, fazer as leis ordinarias, arbitrar os recursos de que poderá dispôr o governo e fiscalisar a applicação d'elles — é hypothese completamente diversa da de designar o mais alto dos funcionarios, o que ha de presidir ao governo e á administração e ser o mais immediato depositario do exercicio da soberania nacional. Adoptando o sentido usual das palavras, eu diria que os deputados devem ser *eleitos* e o presidente *nomeado*. A designação dos representantes requer apenas um elemento — a confiança politica dos eleitores; ella deve por isso mesmo ser exclusivamente entregue ao povo, e só ha de ser legitima quando no conjuncto d'ella reflectir-se a imagem perfeita da opinião popular. A escolha do chefe do Estado é, pelo contrario, mais um acto de administração do que de soberania. E' uma operação que demanda trabalho previo de ponderação e raciocinio, inconciliavel com a immalleabilidade do suffragio popular. A opinião manifesta-se e deve manifestar-se intransigentemente; aos actos de governo deve presidir o maior espirito de tolerancia; e eleger o presidente não é constituir um representante, é fazer o primeiro dos func-

cionarios publicos, ou, pelo menos, este segundo caracter deve preponderar muito sobre primeiro.] O chefe de um Estado democratico ha-de ter necessariamente uma opiniao politica, ou melhor, um systema de ideias, e ha de tambem pertencer a um partido, na maioria dos casos; mas o que elle vai fazer depois de investido do poder, não é prégár a sua fé partidaria e menos servir os seus correligionarios com o prestigio moral e os meios materiaes do governo; e, para dizer tudo em uma palavra, distribuir justiça, obra impessoal e independente de espirito de partido. Não se confia ao arbitrio popular a nomeação dos juizes, nem a dos especialistas dos varios ramos dos serviços publicos; menos se lhe deve reconhecer competencia para eleger o magistrado dos magistrados, o chefe de todos os serviços, o administrador supremo da cousa publica. Nem se confunda um eleitorado em que estejam mais ou menos representados todos os partidos com um congresso legislativo nas mesmas condições: o congresso, operando como tal, é um organismo completo, discute e delibera ao influxo de todos os orgams que o constituem; ao passo que é da propria natureza do eleitorado

popular que os seus movimentos sejam os de um ser inarticulado, que ha de manifestar-se por *sim* ou por *não*, pela unica razão da preponderancia numerica, seja esta de um partido homogeneo, ou de uma coalisão. Não é preciso esclarecer que me refiro aos eleitorados que forem chamados a resolver uma dada questão, como, por exemplo, a nomeação de funcionarios, e não aos que têm de eleger representantes das opiniões.

O sentimento intenso d'esta verdade levou certa escola politica, mais respeitavel pelo fervor dos seus adeptos do que pela practicabilidade das soluções que offerece, a propôr que a designação do chefe do Estado fosse arrebatada ao povo, para ser entregue ao alvedrio singular : cada presidente da Republica designaria o seu successor. Isto, porém, seria escapar da tyrannia anonyma das massas, para cahir no despotismo unipessoal, embora com a melhor das intenções. Se é incompativel com a natureza do suffragio popular a serie de condições exigidas para reflectir e resolver sobre a nomeação do funcionario elevado chamado presidente da Republica, é tambem inseparavel da natureza humana a tendencia para o exclusi-

vismo e intolerancia, pessoal ou doutrinaria, de que os actos individuaes se resentem, tanto mais gravemente quanto mais os individuos investidos de auctoridade se substituem ao corpo social. A historia regorgita de exemplos d'essa ordem, entre os quaes o do philosopho Marco Aurelio não é o menos eloquente. O governo de um só é sempre despotico, por força da propria natureza. E' bello suppôr um dos nossos semelhantes expurgado das mil contingencias que são apanagio universal ; mas, baixando da hypothese á realidade, a doce illusão ha de sempre evaporar-se. Eu ponho na mesma linha, para o effeito em questão, o suffragio popular e a designação unipessoal : em outro lugar já disse que o arbitrio de um e as sentenças incompetentes do plebiscito confundem-se, pela regra de que os extremos tocam-se.

A fórmula de eleição presidencial que eu preferiria para o Brasil seria a usada em França, onde esta missão está confiada ás camaras. E' esta uma das poucas cousas boas que vejo na organização constitucional franceza. Não tenho necessidade de repetir que essa eleição não é indirecta. São eleitores directos do presidente da Republica os cidadãos que forem membros

do corpo legislativo, diz a Constituição, do mesmo modo que podia depositar esse poder no supremo tribunal de justiça, ou em qualquer outro grupo discriminado de cidadãos, ou ainda fazer-lhes partilhar o encargo com os legisladores. Que importa que estes ultimos sejam filhos de eleição popular, se não foram eleitos para eleger, se póde mesmo dar-se que não tenham occasião de exercer a funcção de eleitores, se não trazem mandato legal ou virtualmente imperativo a respeito dos candidatos presidenciaes, se, finalmente, são legal e virtualmente livres para meditar, discutir, transigir, deliberar? Só em dois casos, um de natureza politica, outro puramente material, esta eleição poderá adquirir character de indirecta, soffrendo em ambos profunda degeneração. O primeiro é o de faltar ao Congresso, por vicio das instituições, ou por incapacidade nacional, sufficiente elevação e dignidade, de modo que com razão, ou sem ella, todos os demais deveres dos legisladores sejam considerados secundarios e cedam o passo á preocupação eleitoral; o caso material é o de fazer-se a renovação das camaras preceder immediatamente á renovação presidencial. No Brasil essas duas

hypotheses podem dar-se por eliminadas. O paiz é bastante vasto, rico e populoso para que os deputados possam ser escolhidos em vista de outras preoccupações, que não a eventualidade de serem eleitores de presidente, além de que a variedade de elementos de que sempre ha de compôr-se o Congresso será perpetuo obstaculo á disciplina servil dos seus membros á vontade de um mandão ; o Brasil é muito grande para caber na mão de um homem.

O segundo caso não offerece mais perigos do que o primeiro. Nas mesmas condições actuaes a renovação presidencial não poderá coincidir com a parlamentar, porque o presidente é eleito por quatro annos, os deputados por tres e os senadores por nove, e, ainda modificando estas condições, o facto capital póde permanecer. Demais, nas republicas em que o defeito accusado existe, como, por exemplo, a do Uruguay, cessando um presidente, succede-lhe pelo resto do periodo o substituto legal, de modo que a nova eleição não se faz sem as camaras novas expressamente eleitas (menos uma parte do Senado) para esse fim. Vê-se bem que esses preceitos devem prejudicar tanto o character da eleição como o do corpo eleitor. Pela Consti-

tuição franceza, em qualquer tempo em que cesse o presidente dá-se-lhe logo successor definitivo, com o encargo de governar por novo periodo integro.

Estas sabias disposições têm, além de outras, a virtude de reduzir em grande parte o poder de eleger das camaras a uma simples possibilidade, que attenuaria grandemente qualquer laivo de indirecta que podesse ter a eleição. Ellas encerram ainda o merito de dispensar a existencia do funcionario eventual chamado vice-presidente, com o que se poupará a algum cidadão eminente o sacrificio (às vezes inconsciente) de uma posição subalterna, onde só deve haver primeiro logar, ou livrar o paiz da probabilidade de ser governado por alguma mediocridade perigosa que as conveniencias politicas tenham admittido como *madeira de encher*, na esperança de que o acaso a não havia de guindar um dia ao primeiro posto.

A eleição pelas camaras tem mais a vantagem de eliminar a unica, a verdadeiramente seria crise peculiar ás democracias. A commoção eleitoral, que deveria perturbar a nação inteira, é por esse modo circunscripta a um campo resumido, mas ao mesmo tempo tão culminante,

que de todos os pontos o espectáculo pôde ser contemplado pelo espirito publico, inspirando em justa medida o seu desenlace, mas não lhe sendo licito resolver-o pela pressão material do numero. A serenidade do processo protege o acerto da selecção.

A isto se pôde accrescentar a vantagem da grande presteza com que se dá successor ao presidente que venha a fallecer ou a renunciar dentro do seu periodo de governo. Tive occasião de verificar com os meus olhos este facto mui recentemente : ao chegar ao porto de Lisboa, em junho de 1894, encontrei-me com a noticia do assassinato do presidente Carnot; dous dias depois sabia em Bordeaux que havia sido eleito o sr. Casimir Périer; e, só com o intervallo de tempo que leva o trem expresso d'este porto á capital da França, vim ainda presenciar em Paris os funeraes do chefe do Estado presididos pelo seu successor definitivo. Na procissão solemne que levava o cadaver ao Pantheon, havia duas insignias presidenciaes : a que levava o defuncto e a que cingia o sr. Périer. Ahi está a explicação da paz e ordem com que se fez a substituição. Compare-se agora a isto o que pôde acontecer no nosso

paiz, em analogas circumstancias, tendo-se de appellar para o suffragio universal em meio de uma crise aguda.

O suffragio popular, arrebatando-se mais por emoções do que deixando-se levar por considerações de bem entendida utilidade, ha de levantar sempre um nome de guerra, o de um chefe partidario que tenha sabido deslumbrar as turbas e formar uma roda de admiradores intelligentes, ou o de alguma nullidade a quem esse caudilho ponha por diante, para que elle possa a seu gosto fazer o papel de *lord protector*¹. A eleição pelas camaras, com seu salutar espirito de reflexão, conciliação e transigencia, deu á França os quatro² presidentes da terceira Republica, recrutados, é verdade,

¹ Se temos no Brasil um exemplo recente do contrario, com a eleição do novo presidente, é preciso observar que essa candidatura foi levantada pela maioria dos representantes das duas camaras, assim como já havia sido suffragada pelos legisladores constituintes que resistiram á mal dissimulada imposição militar de 25. de fevereiro de 1891. O sr. Prudente de Moraes foi, pois, apenas acclamado pelo suffragio universal, a 1. de março d'este anno (1894); elle estava desde muito virtualmente eleito pelas camaras.

² Cinco pode-se dizer hoje, pois o ultimo presidente nomeado pelas camaras está nos mesmos casos dos seus antecessores.

entre os homens mais salientes, porém sempre em vista de prudente transigencia com as circumstancias e todos elles despidos d'essas funestas qualidades brilhantes ou preponderancia pessoal, que supplantam, deslumbram e desnorteiam a soberania nacional; entretanto que o suffragio universal engendrou Luiz Napoleão, e logo depois, investindo francamente o nome que melhor lhe quadrava, de plebiscito, cingiu de louro imperial a cabeça insensata que havia de ir inclinar-se abatida ao allemão, em Sedan.

Aventando estas ideias de reforma da Constituição da Republica, tenho sempre presente que se tracta de abrir uma discussão, e não de entrar desde logo em obra. A Constituição é muito nova, e seria imprudencia alteral-a antes de practical-a. Estou convencido, porém, de que as alterações que eu proponho (e quem sabe quantas outras?) serão reclamadas pela opinião dentro de mais breve praso do que fôra para esperar. Considero a nossa lei organica a mais adiantada de quantas conheço e tambem substancialmente adaptada á situação brasileira. Ella resente-se, porém, das circumstancias em que foi elaborada. Foi discutida e votada na epocha menos propicia á serenidade e integri-

dade dos espiritos. Pairavam naquelle tempo sobre as cousas e sobre os homens indecisão e anciedade indefinidas. O velho soldado, tão bravo e patriota como incompetente, que as circumstancias pozeram á frente do levante militar que serviu de pretexto á queda espontanea da monarchia apodrecida — começava a revelar os primeiros symptomas de attracção para o abysmo, favorecida pela imperdoavel imprevidencia dos republicanos antigos e dos christãos novos que o rodeavam e que induziram-no a prolongar por mais de um anno a dictadura, que devia ser tão rapida quanto era urgente deixar correr a actividade nacional pelo alveo normal que lhe rasgára a tendencia historica do paiz para a democracia. Fervia a febre da bolsa no maximo de intensidade, precursora do *crak* e do seu periodo algido consequente. Apontavam já, por amostras bem evidentes, os primeiros annuncios da anarchia, que, provocada por tantos erros, devia ser uma como vingança da natureza, depois da queda sem estrepito das velhas instituições, fazendo a revolução ganhar em extensão o que lhe faltou em intensidade. Todos estavam inquietos, preocupados perturbados. Ninguém tinha calma para medi-

tar. E, finalmente — circumstancia não sem valor diante do moderno criterio sociologico — a temperatura de dezembro, janeiro e fevereiro, affrouxava nos mais resistentes a energia physica, que as causas moraes haviam poupado. Esses legisladores, *quorum pars magna fui* (devo confessal-o com a lealdade de quem depõe para a historia) não podiam fazer obra que pretendesse a inalterabilidade desde os seus primeiros annos. Não é, pois, irreverencia para com a nova Constituição apontar-lhe desde já defeitos que reclamam correcção. E os dous que ahi ficam notados não serão os ultimos que eu terei de denunciar.

CAPITULO VIII

Fixação e garantia do direito de votar

De tres ordens são as exigencias a que tem de attender a legislação eleitoral ordinaria : consiste a primeira em determinar as condições que deve apresentar o cidadão para que se lhe reconheça o exercicio do direito de votar; em crear o artificio destinado a produzir a representação integral da opinião a segunda; e a terceira em cercar das garantias indispensaveis á sua effectividade tanto o reconhecimento da capacidade para exercer o voto, como o proprio exercicio d'elle. Quanto a determinar quaes devem ser os corpos electivos e a natureza do corpo eleitoral que os terá de prover, é incumbencia da lei organica, ou constituição politica; á lei ordinaria compete regular sómente a materia acima descripta, da qual as duas primeiras ordens já ficaram sufficientemente discutidas nas paginas antecedentes; a terceira será tra-

ctada neste ultimo capitulo, sem grande desenvolvimento, porque, depois de tudo o que tem sido dicto torna-se, em sua maior parte, assumpto puramente axiomático.

Em duas occasiões póde soffrer attentado o direito de votar: — na de ser reconhecida a capacidade do cidadão e na de pôl-a em exercicio, isto é, na occasião de adquirir o titulo de eleitor e na occasião de votar. Considerarei cada uma d'estas hypotheses por sua vez.

Já ficou estabelecido que o direito de votar pertence a todos os cidadãos. O corollario mais immediato que flue d'esse asserto, é que — as limitações que se estabelecerem na practica serão puras excepções da regra. A regra é que — quem tem um direito, possua o respectivo exercicio e, pois, que o *cidadão* possa exercer o seu direito de voto, do mesmo modo que é a regra que o *homem* tenha o exercicio dos seus direitos individuaes. Estas ideias podem condensar-se no seguinte aphorismo: *Quem nasce cidadão nasce eleitor.*

Continuemos o raciocinio e vejamos as suas consequencias no direito positivo. Quando o *homem* attinge a idade da emancipação, o juiz lhe defere por sentença uma carta que o habi-

lita ao exercicio dos direitos individuaes, que sempre teve, mas de que não podia usar directamente antes de haver satisfeito ás condições naturaes marcadas na lei; quando o *cidadão* inteirar a idade prescripta para poder exercer o direito de voto, deve do mesmo modo ser-lhe outorgado um titulo que lhe reconheça a emancipação politica. Ao emancipando civil não se pede somente a prova da idade, mas tambem outros elementos de capacidade; igualmente o regimen eleitoral estatue outros requisitos além da maioridade civil. Satisfeitas, porém, taes exigencias, a lei deve dar, em um como em outro caso, um titulo de habilitação permanente.

Nada é mais absurdo, nem mais perigoso para a garantia da liberdade politica do que o systema quasi universalmente usado da refusão periodica dos registros de eleitores. De tempos em tempos, quasi sempre de anno em anno, declara-se prescripto o direito de exercer o voto, que se reconhecia nos cidadãos; uma junta mais ou menos escrupulosa se forma e passa a distribuir de novo a capacidade eleitoral. Nessa operação deposita-se quasi sempre o rastilho da mixtura de fraude e violencia que vai fazer explosão, mais tarde, nos termos finaes da elei-

ção, ou produzir os governos infecundos e o mal-estar geral que sempre succedem a eleições escandalosas. No Brasil, tivemos, com a reforma do illustre sr. Saraira, o registro permanente, que a lei actual conservou e que reputo o unico verdadeiro progresso que até hoje temos realiado em materia eleitoral, bem que precisando de muitos retoques. O eleitor, satisfeitas as exigencias legais, recebe um titulo que o habilita a concorrer a todos os futuros actos eleitoraes de natureza federal. O que não me agrada da lei Saraiva e da actual, além de algumas minudencias, é que esse titulo só possa ser sollicitado e obtido em uma determinada epocha de cada anno. Neste poncto os legisladores têm ido trepando nos hombros dos seus predecessores, sem muito cuidado de saber porque. Não vejo inconveniente algum em tornar-se perenne o tempo da admissão ao corpo eleitoral. Antes, considerando-se ordinaria tal operação, se lhe supprimiria o character de excitação critica que ella costuma assumir com prejuizo evidente da regularidade do trabalho.

O que parece-me melhor, relativamente á inscripção eleitoral e de accordo com o projecto apresentado, pôde ser practicamente resumido

assim : Chegado á idade marcada na lei, o candidato a eleitor approxima-se do juiz (auctoridade a quem compete em todos os casos conhecer de assumptos relativos á capacidade); prova que é cidadão e que sabe ler e escrever; o juiz manda passar-lhe o titulo de eleitor, por sentença, que será publicada em edital; haverá um praso para que se apresentem reclamações, que tambem serão julgadas por sentença; findo esse praso, o cidadão receberá o titulo; se alguém tiver motivos para impugnar a legitimidade da outorga ou da continuidade do valor de tal titulo (em razão de algum facto superveniente que tenha ferido de incapacidade ao eleitor), a esse alguém tocará o incommodo da prova; finalmente, armado do seu titulo de emancipação politica, o cidadão poderá concorrer a todas as eleições federaes e de character geral, em qualquer parte do territorio em que se achar quando ellas se derem. Esta ultima parte pede ligeiro commentario.

Todas as legislações estabelecem que o eleitor só póde votar na situação da sua residencia, e ainda exige-se ordinariamente que esta residencia coincida com o domicilio, sendo pelo menos de um anno e acompanhada do animo

de permanecer. Ora, eu não sou menos cidadão neste do que naquelle poncto do territorio da patria, nem tomo mais ou menos interesse pelos destinos da nação segundo o pedaço de terra que piso em determinado momento. Será, pois, injusto que despojem-me do voto pelo facto de uma deslocação material. Sei que hão de objectar-me com a lei da necessidade; mas não ha tal necessidade. Tractando-se de eleições parciaes, destinadas a preencher alguma vaga da representação de determinado Estado, ou districto, é forçoso limitar o voto sómente aos eleitores alli residentes, ou que já tiveram voz na eleição do representante que abriu a vaga, afim de evitar-se a duplicação do suffragio; mas em eleições geraes não ha motivo algum solido para considerar-se o direito de voto amarrado ao campanario. (E note-se bem que falo do voto e não da inscripção do eleitor: esta deve ter sempre logar na séde da sua residencia). Que mal poderá provir da liberdade de votar onde estiver o votante? Que os eleitores de determinada parcialidade emigram para outro Estado, afim de produzirem alli maioria que os seus correligionarios sósinhos não teriam? Mas, além de que o facto é improvavel, pelas

grandes difficuldades materiaes faceis de prever, seria elle justamente um correctivo aos males da divisão eleitoral; os eleitores que migrassem estariam, se o não fizessem, condemnados á inutilidade, por sobrarem das necessidades do seu partido, ou por não alcançarem a satisfazel-as; é sabido que a divisão em districtos pôde produzir o absurdo de a minoria do povo fazer maioria na representação, sem falar dos outros casos que atrás ficam notados de analogas extravagancias; talvez no reconhecimento da ubiquidade do eleitor esteja o remedio d'esse mal, que, em paiz immenso, como o Brasil, não poderia ser cortado pela raiz com a unidade de circulo. Dirão ainda que esta liberdade daria azo á fraude; mas o inconveniente é facil de prevenir, marcando-se o titulo de cada votante com um carimbo, que contenha a data, a secção e outras circumstancias da eleição. Nos logares remotos, onde faltasse o simples e barato apparelho para carimbar, uma averbação manuscripta o substituiria. Esta providencia privaria o eleitor de apresentar-se a votar em outra secção e lhe daria no proprio diploma uma fé de officio das suas campanhas eleitoraes, que, entre outras utili-

dades, teria a de servir de prova para eximir-se do imposto contra os abstinentes que anteriormente propuz. Se algum inutilisasse o carimbo, ou o falsificasse, não seria difficil provar o dolo pelo exame dos livros e papeis da eleição, e castigar o seu auctor. Para evitar accumulo proposital em certas secções, a lei póde limitar o numero de eleitores extranhos que serão admittidos, dispondo ao mesmo tempo a ordem de preferencia d'elles, que póde ser a alphabetica, a da idade, ou mesmo a da precedencia no comparecimento. Esse numero, mesmo fixado em um algarismo muito baixo, como 6 ou 8, ainda deixará sufficiente margem para os poucos forasteiros que é de suppôr que se apresentem. No intuito ainda de privar a fraude, póde-se exigir que os eleitores extranhos votem a descoberto, o que permittirá em tempo habil que se desconte o seu voto ao candidato a quem favoreceu, habilitando tambem a justiça a punir os delinquentes. Por associação de ideias, cabe aqui tambem dizer que não vejo motivo para não acceitar o voto por procuração. Aos actos mais serios da vida podemos assistir por procuração : adquirimos e alienamos por procuração ; casamo-nos por procuração ; por-

que não poderemos tambem enviar o voto ao nosso candidato atravez de um procurador, com as garantias de veracidade que a magnitude do objecto reclama?

A fórma proposta de reconhecimento da capacidade eleitoral, dispensa as *qualificações*, no sentido em que as comprehendemos e praticamos actualmente; mas deve sempre haver uma lista para a chamada dos votantes, afim de evitar atropello. A lista deve ser tomada dos livros dos notarios que houverem assentado as sentenças de reconhecimento da capacidade civil e nella deve dominar a ordem de antiguidade dos eleitores. Não é preciso esclarecer que o eleitor que por qualquer motivo não estiver na lista, nem por isso deverá ser privado de votar.

Resta-me dizer da segunda occasião em que póde soffrer offensa o direito de votar : é esta a da emissão do voto. Muito pouco terei de accrescentar ás ideias conhecidas.

Para que o cidadão vote com segurança e tranquillidade é, antes de tudo, necessario que o elemento official esteja espirital e materialmente ausente dos actos da eleição. Pelo lado material, quasi todas as legislações reconhecem

esta necessidade e privam a approximação de qualquer força armada, que não seja requisitada pela meza eleitoral, em algum caso de desordem. Quanto á influencia de character moral que o poder publico possa exercer, é necessario reduzi-la ao estritamente indispensavel. Como alguma auctoridade tem de servir de eixo á organização das mezas receptoras de votos, para evitar o tumulto que poderia provir de ser deixado tudo á iniciativa popular, proponho que essa auctoridade seja o juiz lettrado mais graduado de cada municipio. O poder judiciario, pela serie de condições que reveste, é em todos os paizes o mais independente de paixão partidaria e o menos subserviente aos governos. O juiz lettrado, pois, presidirá, com dois secretarios por elle escolhidos, á organização da meza da primeira secção, na séde municipal, e nomeará um presidente e dois secretarios provisionarios para as mezas de todas as outras secções. No dia da eleição, os eleitores constituirão, perante estas provisionarias as mezas definitivas, constantes do numero que a lei marcar (9 mais ou menos) e mediante um processo electivo analogo ao proposto para a eleição de representantes. Esta ultima exigencia é baseada

na necessidade de satisfazer á outra condição de pureza do escrutipio — a da fiscalisação por parte de todas as opiniões interessadas. Cada meza receptora fará a apuração dos votos que perante ella se deram; guardará o exemplar original d'essa apuração nos livros do notario e remetterá uma copia authentica á juncta apuradora estabelecida na capital do Estado e outra á secretaria da Camara. As mezas das secções devem remetter copia igual á meza central do Municipio. Nas secções ruraes, não havendo notarios, pode ser nomeado um escrivão *ad hoc*. Isto e mais todas as outras providencias legaes, politicas, civis e criminaes relativas á eleição deve ser reunido em um codigo, onde o cidadão encontre consubstanciado todo o direito positivo eleitoral patrio.

Tudo quanto acabo de lembrar, e, estendendo a observação, quasi tudo quanto proponho nas paginas d'esta obra, o leitor reconhecerá que não é novidade, e o que é novidade, com um pouco de meditação, verá que é tão simples e comprehensivel — que admira não ser mais antigo. Tudo gira em torno da preocupação constante de combinar a simplicidade com a verdade da eleição. Só quando fôr simples

e verdadeira, o povo poderá bem comprehender esta sua unica e tão elevada funcção politica concreta; só comprehendendo-a bem, tomará interesse por ella e a praticará bem; só praticando-a bem — alcançará os beneficios da liberdade.

FIM

APPENDICE

I

Eleição presidencial

Eis aqui um resumo da fôrma adoptada pelas varias Republicas existentes para a designação dos chefes do Estado. (Nos casos em que não pude dispôr da mais moderna constituição politica de alguma das Republicas, vali-me da obra de J. Charbonnier: *Organisation électorale, etc.*, edição de 1883 e da do Sr. Arozemena: *Estudios constitucionales, etc.*, edição de 1888. E' possivel que alguma modificação se haja operado d'essas datas para cá em paizes de tão instavel organização, como em sua maioria são as actuaes Republicas).

Andorra. — E' governada por um *syndico* e por um conselho (*Illustre Conselho*) que elege aquelle e se compõe de 24 membros, eleitos a razão de 4 por cada uma das 6 parochias da Republica, pelo periodo de 4 annos e reelegiveis. Destes 24, servem no conselho 12 cada 2 annos, emquanto os outros 12 administram as parochias respectivas, na razão de 2 para cada uma. O *syndico* deve ser extranho ao Illustre Conselho e preside a elle, sem voto. Ha mais dois *Vigarios*, um nomeado pela França, outro pelo bispo hespanhol de Urgel, potencias a que a Republica reconhece antiga suzerania. Os *vigarios* têm apenas inspecção superior e

assistem ás sessões do conselho, com voto consultivo.

in final
Argentina. — Cada provincia e a capital federal deve dar por suffragio universal eleitores em numero duplo do dos seus deputados e senadores. Quatro mezes antes de expirar o praso do presidente actual, estes eleitores, reunidos na capital federal e nas das provincias, elegem simultaneamente por maioria absoluta de votos, o presidente e o vice presidente, que vigiarão 6 annos. Não havendo maioria absoluta no eleitorado, escolhe o Congresso entre os dois mais votados. O vice-presidente substitue o presidente em todos os casos de impedimento e succede-lhe no de cessação pelo resto do periodo presidencial. O vice-presidente preside ao senado e o seu substituto no governo é o vice-presidente d'este. Reeleição sómente depois de passado um periodo de 6 annos.

Pragm.
Bolivia. — Presidente e vice-presidente eleitos directamente por 4 annos, reelegiveis depois de intervallo igual. O suffragio é restricto, sendo necessario 25 annos de idade, saber ler e escrever e possuir bens ou renda de 200 pesos fortes annuaes, para ser eleitor. Quando nenhum dos candidatos obteve maioria absoluta, o Congresso escolhe por maioria de dois terços um dos tres mais votados, e, faltando ainda aquella maioria, elege entre os dois mais favorecidos, repetindo em caso negativo a mesma operação tres vezes e, se houver ainda empate, a sorte decidirá. O vice-presidente substitue o presidente em todos os impedimentos d'aquelle e succede-lhe na cessação. São successivamente substitutos do vice presidente os presidentes do Senado e da Camara dos deputados. O presidente só póde ser reeleito passado um periodo.

in final
Chile. — Cada departamento elege por suffragio

restricto eleitores em numero tres vezes superior ao dos deputados que lhe corresponderem. Esses eleitores nomeiam o presidente. Se nenhum candidato obteve maioria absoluta, as duas camaras reunidas, estando presentes pelo menos tres quartas partes de ambas, decidem entre os dois mais votados, e, em caso de faltar ainda maioria absoluta, desempatará o voto do presidente do Congresso, que é o do Senado. O periodo presidencial é de 5 annos e não é renovavel senão com intervallo de igual tempo. Vice-presidente é o ministro do interior, que só em exercicio toma esse nome e que é obrigado a proceder no praso de dez dias á eleição do novo presidente, faltando o titular.

Columbia. — Até o anno 1886, e desde 1863, eram estas as instituições : A capacidade eleitoral era regulada pela constituição de cada Estado da Federação e do mesmo modo a fórma de votar. Para ser eleito presidente da Republica o candidato devia obter maioria absoluta de votos na maioria dos Estados. O Congresso federal fazia a apuração e nomeava todos os annos tres *Designados*, que deviam servir de vice-presidentes, segundo a ordem de sua votação. A duração do mandato presidencial era de dous annos. Este ultra federalismo, rudemente combatido, até com as armas na mão pelo partido conservador e clerical, cahiu em 1885, e data do anno seguinte a nova constituição, que estabeleceu um regimen centralizador e auctoritario. A federação organizada sob o influxo de partidarios da philosophia positiva e de liberaes extremados foi destruida. O presidente é actualmente eleito por 6 annos.

Costa Rica. — O presidente da republica, que deve ser cidadão nato, leigo, ter mais de 30 annos e

pelo menos 10.000 pesos em propriedade immovel é feito por eleição indirecta, governa 3 annos e só é reelegivel com o intersticio de outros 3 annos. Os electores secundarios devem ser 3 por 1.000 habitantes, havendo tambem um supplente. Em caso de faltar aos candidatos maioria absoluta, o Congresso decide entre os dous mais votados. Faltando o presidente durante o periodo procede-se immediatamente a nova eleição com os electores existentes.

direct
Equador. — Presidente eleito directamente. Suffragio restricto ás seguintes condições : ser cidadão nato, catholico, saber ler e escrever, ser casado, ou ter 25 annos, renda annual de 200 pesos, pertencer á parochia na qual se faz a eleição. Duração do mandato — 6 annos, com direito á reeleição, não o sendo em 3 periodos consecutivos. Fazem as vezes de vice-presidente successivamente o ministro do interior e os demais ministros por ordem de idade, passando depois, tambem por idade aos outros membros leigos do Conselho de Estado. Cessando o presidente, se faltarem dois annos, ou menos, para a expiração do periodo, o vice-presidente o preencherá; se não, far-se-á nova eleição para completar o praso.

indirect
Estados-Unidos. — O presidente e o vice-presidente são eleitos por quatro annos, por suffragio indirecto, e são reelegiveis indefinidamente; mas um antecedente creado por Washington tem feito com que nenhum presidente tenha pretendido mais do que uma reeleição. Os electores secundarios são eleitos em cada Estado pelo modo particular que a sua legislação indica, sempre em numero igual ao de senadores e deputados do mesmo Estado. As duas camaras, reunidas em Congresso, fazem a apuração. Se nenhum can-

candidato obteve a maioria absoluta do corpo eleitoral (este caso só se deu uma vez, em 1825), a Camara dos deputados, elege um dos tres mais votados. Então, conta-se por um voto a representação de cada Estado. E' bastante que $\frac{2}{3}$ dos Estados estejam representados, mas exige-se que a maioria de todos se manifeste pelo candidato. Se, até o dia 4 do mez de março seguinte, não estiver designado o presidente, assumirá o poder o vice-presidente, e, não havendo candidato a este cargo com maioria absoluta, o Senado escolherá entre os dous mais votados, por maioria absoluta e com a presença de $\frac{2}{3}$, pelo menos dos senadores. O presidente dos Estados-Unidos é succedido pelo vice-presidente até o fim do periodo, e o vice-presidente pelo presidente do senado.

França. — O presidente da Republica é nomeado pelo Senado e a Camara reunidos em Assembleia Nacional, por maioria absoluta de votos. O mandato dura sete annos e póde ser renovado indefinidamente. Não ha vice-presidente. Em caso de morte ou demissão do presidente, o Conselho de Ministros exerce provisoriamente o poder executivo, devendo a Assembleia Nacional proceder immediatamente á nomeação do novo presidente por outro praso de sete annos. Expirando normalmente os poderes do presidente, deve elle convocar um mez antes do termo d'elles a Assembleia Nacional para a nova eleição. Se o não fizer até quinze dias antes daquelle termo, ella reunir-se-á de pleno direito.

Guatemala. — Eis a doutrina da constituição de 1851, segundo E. Charbonnier: Um collegio especial (formado pela Camara dos representantes, o Conselho de Estado, a Côrte de justiça e o arcebispo) elege o pre-

sidente pelo periodo de quatro annos e com direito a reeleição indefinida. A Camara dos representantes (não ha Senado) é eleita por quatro annos, por suffragio directo, restricto (exigencia de 1.000 pesos de renda). O Conselho de Estado se compõe de 8 membros eleitos pela Camara, do secretario de estado e de numero illimitado de outros membros nomeados pelo presidente da Republica d'entre os ex-chefes de estado, antigos presidentes da cõrte de justiça, o arcebispo, os bispos, o presidente do capitulo ecclesiastico, o reitor da Universidade e o presidente da *Sociedade economica*. Este conselho renova-se de quatro em quatro annos. Em 1879 (11 de dezembro) foi *outorgada* outra constituição pelo dictador Rufino Barrios, a qual, alterada por sua vez a 20 de outubro de 1885 e no mesmo mez de 1887, estatue o seguinte: O periodo presidencial é de 6 annos, sem direito á reeleição no seguinte. Condições: ser maior de 31 annos, estar no goso dos direitos de cidadão, ser natural de qualquer das republicas da America Central e ser secular. Ha dois vice-presidentes chamados *designados*, eleitos pela Assembleia. Quanto á eleição de presidente, a Constituição só diz que será popular e directa (Art. 64). O designado que succeder ao presidente tem de convocar a novas eleições dentro dos primeiros 8 dias.

moderado
Haiti. — O senado e a camara (feitos por eleição indirecta e suffragio restricto) elegem o presidente por dois terços de maioria. Em caso de cessação, elegem outro immediatamente. Duração do mandato 4 annos. Exigencia de igual tempo de intersticio para reeleição.

directo
Honduras. — O presidente é eleito por quatro annos e só pode ser reeleito mediante uma decisão expressa das camaras. A eleição é por suffrágio uni-

versal directo. A Republica admitte a grande naturalisação com a exigencia apenas de um anno de residencia. Como na de Guatematica, o presidente pôde ser natural de qualquer das outras republicas da America Central.

Liberia. — Por suffragio universal directo e pelo praso de dois annos, sendo indefinidamente reelegiveis, são nomeados o presidente e o vice presidente d'esta republica africana.

Mexico. — O presidente é eleito pela maioria dos Estados, segundo a legislação eleitoral de cada um, só com a restricção de que o suffragio deve ser indirecto e secreto. Dura o mandato 4 annos e não ha impedimento á reeleição. Para os casos de vaga passageira, serve de vice-presidente o presidente da suprema Côrte de Justiça; se ella é definitiva, precede-se a nova eleição.

Nicaragua. — Pela Constituição de 19 de agosto de 1858, que reformou a de 1838, o presidente é nomeado por um eleitorado de segundo grau, devendo cada eleitor designar dois nomes, um dos quaes de morador de outro departamento. O congresso fará a apuração. « Se em favor de um individuo ha maioria de votos, diz o art. 26 da Constituição, ha eleição popular; se dois a tiverem, prefere o maior numero; e, sendo igual, elegerá o Congresso. Se em duas votações d'este houver empate, a sorte decidirá » Art. 27 : « Não havendo eleição popular, o congresso elegerá entre os que tiverem, pelo menos a terceira, a quarta, ou a quinta parte dos votos, pela ordem aqui estabelecida. Quando não houver mais de um candidato em uma escala superior, se ajuntará á seguinte em que houver, e não havendo mais de um em escala versará a eleição

entre elle e os que tiverem qualquer numero de suffragios, ou só entre os ultimos, se não houver candidatos nas escalas ». Art. 43 : « O período de presidente da Republica é de 4 annos : começa e termina a 1º de março. O cidadão que o haja servido não pode ser reeleito para o periodo immediato ».

Orange. — Com poderes por 4 annos, governa um presidente eleito pelos chefes dos districtos administrativos e pelos seus assessores. Aquelles procedem do suffragio universal directo ; estes de nomeação do poder executivo.

Paraguay. — Eleitos por 4 annos e irreelegiveis antes do duplo d'esse tempo, os presidentes do Paraguay são feitos por eleição indirecta. Nenhum candidato logrando dois terços dos eleitores do segundo grau, a Camara e o Senado reunidos procedem a desempatar entre os mais favorecidos.

Perú. — Pela Constituição de 10 de novembro de 1860, o presidente e 2 vice-presidentes devem ser eleitos pelos povos e pela fórma que a lei ordinaria indicar. Essa fórma é a da eleição de dous graus. O periodo é de 4 annos e igual intersticio se requer para ser reeleito, ou eleito vice-presidente. Faltando maioria no suffragio popular, o Congresso decide pela fórma usual. O 1º vice-presidente succede integralmente, mas o 2º é obrigado a convocar a nova eleição dentro de 3 dias

Salvador. — Do mesmo modo que os senadores e deputados, são eleitos por suffragio universal directo o presidente e o vice-presidente de Republica, pelo periodo de 2 annos, não podendo ser-lhes renovados os poderes, senão depois de transcurso de igual praso. E' necessaria maioria absoluta dos eleitores con-

correntes. Faltando essa, ás Camaras reunidas toca eleger entre os 3 mais suffragados.

São Domingos. — Escrutinio de dois graus, com a particularidade de que cada eleitor secundario deve votar em dois candidatos, sendo um domiciliado na respectiva provincia. E' proclamado o candidato mais votado, se houver conseguido maioria absoluta. No caso contrario o Congresso decide entre os tres mais votados e, ainda assim nenhum tendo a tal maioria, procede-se a escolher entre os dois mais favorecidos, que podem por sua vez empatar, resolvendo então a sorte definitivamente. Quatro annos de exercicio do poder e irreegibilidade antes de outros tantos. Nos casos respectivos, assume o governo o ministerio, que deve providenciar logo sobre a nova eleição, se o caso fôr de vaga.

São Marinho. — Exerce o poder supremo um conselho vitalicio de 60 membros, chamado *Il Principe*. Este conselho é o proprio que elege substitutos para os seus membros que fallecem. Elle nomeia tambem do seu proprio seio um tribunal de 12 membros, renovaveis pelo terço todos os annos, com o nome de Conselho dos Doze. De seis em seis mezes, e tambem tirados de entre os seus, *Il Principe* nomeia dois Magistrados com o titulo de *Capitães-Regentes*. O poder legislativo é exercido pelos 60, que tambem presidem ao executivo, mas os tres ramos do poder estão meio confundidos entre as tres ordens de auctoridade.

Suissa. — A Suissa tem duas camaras — *Conselho nacional* composto de representantes do povo e *Conselho dos Estados*, formado pelos representantes dos Cantões, ou Estados. Reunidas, essas duas camaras fazem a *Assembleia federal*. Esta nomeia por tres an-

nos os membros do *Conselho federal*, que podem ser quaesquer suíços elegíveis, não podendo, porém, entrar mais de um por cantão. A mesma *Assembleia federal* nomeia annualmente d'entre os membros d'este conselho um presidente e um vice-presidente. O primeiro é o presidente da Confederação, o segundo toma o nome de vice-presidente do Conselho Federal, mas por virtude de um precedente que já constitue regra, este vice-presidente é no anno seguinte escolhido para presidente da Confederação.

Uruguay. — O Senado e a Camara reunidos elegem o presidente da Republica, por maioria absoluta, continuando em sessão permanente e repetindo as votações, até que essa maioria se manifeste por algum candidato. O mandato do presidente tem igual duração á do dos deputados — 4 annos; assim é que cada nova camara toma parte em uma eleição presidencial, sendo esse o primeiro dos seus trabalhos. O presidente só é reeligivel passados 4 annos depois de haverem cessado as suas funções. Serve de vice-presidente o presidente do Senado, que, em caso de vaga, governará até o fim do periodo.

Venezuela. — Pelo prazo de quatro annos e inhabil para a reeleição durante os quatro annos seguintes, o presidente é eleito pelos Estados, tomando parte todos os cidadãos eleitores, mas não contando-se cada Estado senão por um voto, expresso pela maioria relativa. Para ser proclamado presidente (pela Assembleia Nacional) o candidato deve haver obtido a maioria absoluta dos votos dos Estados. No caso contrario, a Assembleia (contando-se por um voto a maioria absoluta da representação de cada Estado) decide a escolha entre os dois mais votados. Para esta operação exige-se a

presença da representação de dois terços dos Estados. Se ainda houver empate, resolve-se pela sorte. Ha dois vice-presidentes, chamados *supplentes*, nomeados annualmente pelo Congresso. Havendo vaga presidencial nos dois ultimos annos do periodo, os supplentes assumem o poder na ordem da sua numeração. Se a vaga der-se na primeira metade do periodo, o supplente sómente exerce a presidencia em quanto se faz nova eleição regular, a que o Congresso deve mandar proceder immediatamente.

II

O systema de dous turnos¹ no Congresso Brasileiro.

PROJECTO N. 121 DE 1894
COMO FOI VOTADO PELO SENADO.

O Congresso Nacional decreta :

Art. 1.º — As eleições de que trata a lei n. 85,

¹ Na primeira, e tão incompleta, edição desta obra chamei ao meu systema — *da representação das opiniões*. Na segunda, reconhecendo essa denominação viciosa (porque o fim que se tem em vista não é só dar representação ás opiniões, mas também crear efficaç instrumento do poder publico, por meio de uma solida maioria), absteve-me de dar-lhe nome.

Vejo, agora, que a illustrada commissão do Senado, attendendo ao mechanismo da concepção, chamou-a com propriedade — *systema de dous turnos*.

Esse baptismo vem tanto mais a proposito, quanto foi recebido no primeiro torneio parlamentar que o systema soffreu. E' um baptismo de fogo, deve ficar.

de 21 de setembro de 1892, art. 83, regular-se-ão pelas seguintes disposições :

Art. 2.^o — Cada um dos tres actuaes districtos eleitoraes em que, pelo decreto n. 153, de 3 de agosto de 1893, se acha dividido o Districto Federal, elegerá para o Conselho Municipal a terça parte dos membros deste.

Art. 3.^o — A eleição para membros do Conselho Municipal será feita no primeiro domingo do mez de dezembro que preceder ao dia designado (7 de janeiro) para a renovação do mesmo Conselho.

O prefeito expedirá para esse fim as ordens necessarias.

§ 1.^o — Para a eleição cada eleitor votará em cinco nomes escriptos em uma unica cedula².

² Estatue o projecto no § 4 que o numero de representantes de cada districto será cinco; manda que cada eleitor vote em cinco nomes, inclusive o primeiro da cedula, destinado a ser eleito por quociente, isto é em primeiro turno; ora, se (por motivo de abstenção dos demais partidos, ou por não haver mais do que um partido), occorrer que um só concorra, pôde succeder que este não tenha dado o quociente a nenhum dos seus candidatos; então toda a representação terá de sahir do segundo turno; mas, sendo esta de cinco e não havendo mais do que quatro votados, pôde dar-se que a eleição não preencha a representação do districto: tendo essa hypothese em vista, o projecto que apresentei estabelece que cada eleitor votará em um nome, e logo abaixo em *tantos outros quantos forem os representantes que tiver de dar o seu circulo*. Tambem pesou no meu juizo a consideração de evitar que alguém fosse eleito no segundo turno com uma votação miseravel. Cada eleitor podendo suffragar no segundo turno tantos nomes quantos forem os representantes, é de suppôr que os eleitos deste turno sejam todos da maioria, e, pois, bem votados. Penso que o projecto do Senado precisa de um retoque neste ponto.

§ 2.º — O primeiro nome collocado no alto de cada cedula considera-se votado em primeiro turno para ser eleito por quociente; os outros nomes formarão segundo turno para serem eleitos por pluralidade de votos.

§ 3.º — Consideram-se eleitos no primeiro turno todos os cidadãos que conseguirem um numero de votos correspondente ao quociente que resultar da divisão por cinco das cedula apuradas nas diversas secções de cada districto eleitoral, não se incluindo no calculo as cedula em branco nem as que forem encontradas em involucro que contenha mais de uma.

§ 4.º — Para preencher os logares que faltarem até ao numero de cinco em cada districto, por não attingirem o quociente os cidadãos votados, considerar-se-ão eleitos os mais votados do segundo turno, até ao preenchimento de todas as vagas.

§ 5.º — O cidadão eleito no primeiro turno abrirá vaga no segundo, si tambem for eleito neste.

§ 6.º — Em caso de empate no segundo turno, considerar-se-á eleito o mais votado no primeiro, mas que não attingiu o quociente.

Se houver empate em ambos os turnos, considerar-se-á eleito o mais velho.

§ 7.º — O processo da apuração dos votos será duplo e simultaneo, um para cada turno.

A apuração do primeiro nome de cada cedula, para formar o primeiro turno, será escripta por um unico mesario.

Art. 4.º — Para a organização da secções, mesas, votação e mais trabalhos eleitoraes prevalecerão, a titulo permanente, as disposições dos arts. 61 e seguintes da lei n. 85, de 20 de setembro de 1892,

modificadas somente na parte em que são abrogadas pela presente lei.

Art. 5.º — As nomeações de eleitores para mesarios e as designações dos edificios para funcçionarem as mesas eleitoraes serão pelos pretores communicadas por officio ao prefeito e a cada um dos nomeados e publicadas por editaes e pela imprensa.

§ 1.º — Na falta ou omissão dos pretores, o prefeito fará as alludidas nomeações e designações.

§ 2.º — Ao prefeito incumbe a remessa ao pretor, com urgencia, dos livros, urnas e mais objectos necessarios ao serviço eleitoral.

Art. 6.º — Na falta absoluta de mesarios até ás 9 horas do dia designado, os eleitores presentes acclamarão um de entre elles para presidir á eleição, e este convidará mais quatro eleitores para mesarios, os quaes funcionarão até terminar o processo eleitoral.

Art. 7.º — A votação e apuração deverão ficar terminadas até ás 5 horas da tarde. A confecção da acta poderá prolongar-se, sem interrupção, o tempo necessario para a conclusão dos trabalhos.

Art. 8.º — Os trabalhos da apuração geral deverão principiar ás 10 horas da manhã; findos elles, lavrar-se-á, em livro proprio, uma acta diaria circumstanciada, que contenha o nome de todos os cidadãos votados em cada districto para cada um dos dous turnos pela ordem numerica de votação, de accordo com o disposto no art. 1.º e seus paragraphos. No ultimo dia lavrar-se-á uma acta geral resumida, que será enviada ao Tribunal Civil onde ficará archivada; della se extrahirá uma cópia para ser remettida á secretaria do governo municipal.

Art. 9.º — A cada um dos intendentes eleitos diri-

girá o pretor presidente um officio communicando-lhe o resultado da apuração na parte que lhe disser respeito.

Art. 10.º — A posse terá logar logo que estejam reconhecidos dous terços, pelo menos, dos intendentes eleitos e será dada pelo anterior Conselho de Intendencia, ou na sua falta, pelo prefeito.

Art. 11.º — Os membros do Conselho Municipal servirão por dous annos.

Art. 12.º — O mandato de cada conselho terminará sempre no dia 7 de janeiro posterior ao segundo anno, qualquer que seja o dia da posse.

Art. 13.º — As vagas que occorrerem serão preenchidas pelos supplentes mais votados no primeiro turno de cada districto por onde se der a vaga³.

Art. 14.º — Ficam revogadas as disposições em contrario.

Senado Federal, 22 de agosto de 1894. — *Ubaldo do Amaral Fontoura*, vice-presidente. — *João Pedro Belfort Vieira*, 1.º secretario. — *João Soares Netva*, ser-

³ Não approvo esta ultima providencia. E' de suppôr que os mais votados dos não eleitos do primeiro turno sejam em sua maioria do partido que perdeu o pleito eleitoral; pelo menos presumpção alguma nos auctoris a dizer que cada um d'esses cidadãos será do partido do representante que abriu a vaga: d'onde a conclusão é que o municipio póde vir a ser representado pelo partido derrotado na eleição.

Quanto a substituições o mais razoavel e accorde com o espirito do plano é isto: — Se as vagas forem de tres ou mais no mesmo districto, faça-se nova eleição; se forem de menos de tres, seja supplente o cidadão, d'entre os votados em qualquer dos dous turnos, que houver sido designado por quem abriu a vaga; em falta d'essa desi-

vindo de 2º secretario. — *Joaquim de Oliveira Catunda*, servindo de 3º secretario. — *Domingos Vicente Gonçalves de Souza*, servindo de 4º secretario.

Redacção para 3ª discussão das emendas substitutivas da Camara dos Deputados ao projecto do Senado n. 121, do corrente anno, dispondo sobre as eleições de que trata a lei n. 85, de 21 de setembro de 1892, art. 83.

Emendas substitutivas da Camara dos Deputados ao projecto do Senado que dispõe sobre as eleições de que trata a lei n. 85, de 21 de setembro de 1892, art. 83.

Art. 1.º — As eleições de que trata a lei n. 85 de 21 de setembro de 1892. art. 83, regular se-ão pelas seguintes disposições :

Art. 2.º — Cada um dos tres actuaes districtos eleitoraes, em que, pelo decreto n. 153, de 3 de agosto de 1893, se acha dividido o Districto Federal, elegerá para o Conselho Municipal nove membros (intendentes), votando cada eleitor em seis nomes.

Art. 3.º — A eleição será feita no primeiro domingo

gnação, eleja-se o substituto. A designação póde ser assim: cada representante, ao tomar posse, indicará por escripto um ou dous d'entre os cidadãos votados para substituí-lo em caso de perda ou abandono do cargo, ou no de ausencia. Presume-se que o indicado será da parcialidade do indicante, assim como que será pessoa de algum prestigio, desde que seu nome foi suffragado, o que quer dizer que não representará a pessoa de quem o indicou, mas as opiniões do partido a que ambos pertencem.

Para o caso (rarissimo, senão impossivel) de não haver cidadãos votados, não ha remedio senão recorrer a novas eleições. Ahí vencerá a maioria; mas é mais supportavel uma representação unanime da maioria do que uma *maioria da minoria*.

do mez de dezembro que preceder ao dia designado (7 de janeiro) para a renovação do mesmo conselho.

O prefeito expedirá para esse fim as ordens necessarias.

Art. 4.º — Como está no projecto

Art. 5.º — e seus §§. Como no projecto.

Art. 6.º — Como no projecto.*

Art. 7.º — Como no projecto.

Art. 8.º — Os trabalhos da apuração geral deverão principiar às 10 horas da manhã; findos elles tomar-se-á em livro proprio uma acta diaria circumstanciada contendo os nomes de todos os cidadãos votados em cada districto, pela ordem numerica da votação. No ultimo dia lavrar-se-á uma acta geral, resumida, que será enviada ao Tribunal Civil, onde ficará archivada e della se extrahirá uma cópia para ser remettida á secretaria do Conselho Municipal.

Paragrapho unico. — A apuração geral começará pelo 1º districto.

Art. 9.º — Como está no projecto.

Art. 10.º — Como no projecto.

Art. 11.º — Os membros do Conselho Municipal servirão tres annos.

Art. 12.º — O mandato de cada conselho terminará sempre no dia 7 de janeiro posterior ao 3º anno, qualquer que seja o dia da posse.

Art. 13.º — As vagas que occorrerem serão preenchidas pelos immediatos em votos em cada um dos districtos onde se derem.

Art. 14.º — Como no projecto.

Additivos :

Para accrescentar ao capitulo da lei n. 85, de 20 de setembro de 1892 :

Art. — Os delegados de hygiene e inspectores escolares que exercerem esses cargos dentro de seis mezes anteriores á eleição.

Art. — Os aposentados em cargos municipaes e federaes.

Sala das commissões, 19 de novembro de 1894. —
França Carvalho. — Dino Bueno. — F. Tolentino. —
Eduardo Ramos. — Ponce de Leon.

Discurso do Sr. Dino Bueno, da Commissão de Constituição, Legislação e Justiça, conforme o resumo publicado pelo DIARIO DO CONGRESSO.

O Sr. Dino Bueno ¹ vem proseguir hoje nas consi-

¹ O Sr. deputado Dino Bueno fez o seu discurso em duas sessões da Camara; a primeira parte pouco interesse offerece: o defeito maior que ahi parece encontrar no meu systema eleitoral é falta de originalidade. Pensa o digno deputado que eu imitei o Sr. Thomaz Hare, quanto ao quociente e que creei o segundo turno por não saber como havia de completar a eleição, visto que no primeiro nunca ficariam eleitos todos os representantes relativos a cada collegio. Quanto á originalidade, coisa que pouco me preocupa: nada ha novo debaixo do sol (inclusive este pensamento — *nihil sub sole novum*), além de que seria mesmo de maior utilidade publica que uma providencia tão promissora de bons resultados, como é a que proponho, fosse apadrinhada por alguém mais famoso do que eu, e, sendo estrangeiro, melhor. Entretanto, sem que nisso veja grande merito, continuo a pensar que o meu artificio eleitoral é realmente meu. O quociente é uma idéa de Mr. Hare e de Andre, diz o honrado deputado? Sim, é mesmo uma idéa anterior a esses illustres pensadores, como é anterior a elles a idéa da representação, a idéa do voto, a idéa da proporcionalidade. O que é original d'elles, como o que me permittirá o digno legislador que eu chame original meu, é a accommodação que elles e eu démos a elementos que

derações que entendeu dever adduzir na sessão de hontem, no intuito de justificar a attitude assumida pela Comissão de Constituição, Legislação e Justiça em face do projecto n. 121, do Senado, que dispõe sobre a futura eleição municipal no Districto Federal.

A lei que regula a matéria é a lei n. 85, de 21 de setembro de 1892, que deu organização ao mesmo districto; mas, essa lei, dispondo sobre a composição do conselho, no capitulo das disposições transitorias, estabelecer *ipso facto* de um modo apenas transitorio a fórma do processo, ficando a legislatura immediata (a actual) encarregada de, no seu primeiro anno de sessão, dar uma nova fórma ao processo eleitoral.

E' o que vem fazer o projecto do Senado, mas por um systema que é composto do systema do quociente eleitoral e do systema de simples pluralidade de votos, systema este preconizado pelo sr. Assis Brasil.

Em contraposição a esse projecto do Senado, o Sr. Thomaz Delfino apresentou um substitutivo, estabelecendo como systema eleitoral para as eleições municipaes o que o Congresso votou para as eleições federaes e que consta da lei n. 85 de 1892.

A commissão estudou ambos os projectos e escolheu o substitutivo do Sr. Thomaz Delfino, adoptando o processo determinado naquella lei.

O systema do projecto do Senado é complicado demais¹.

existiam antes de nós, chegando a consequencias differentes das até então obtidas. Das razões do segundo turno falarei daqui a pouco, porque a censura é repetida na parte do discurso que aqui se transcreve.

¹ Tudo o que vemos pela primeira vez nos parece complicado demais. O parecer da commissão de legislação do

A Camara sabe quão grandes teem sido os esforços dos publicistas e dos politicos para darem ás minorias a representação devida em todas as corporações compostas por meio de eleição.

A Dinamarca, em 1886 ¹, adoptou o systema de quociente eleitoral. Na Inglaterra elle foi proposto, mas não acceito até hoje. E foi este o systema ² que o illustre Dr. Assis Brasil julgou conveniente adoptarmos, afim de darmos ás minorias uma representação proporcional, afim de fazermos com que cada opinião existente no seio da sociedade pudesse ter seu equivalente no corpo electivo.

Mas, como por este systema se pudesse dar o caso de muitas vagas ficarem sem ser preenchidas e como outras objecções se apresentassem, o Dr. Assis Brasil alliou ao systema de quociente o de pluralidade relativa do voto, suppondo ou acreditando que estava assim plenamente satisfeita a necessidade de se dar inteira expansão ás opiniões existentes na sociedade ³.

Senado vai em breve mostrar ao illustre deputado que é a extrema simplicidade do systema que lh'o faz parecer complicado. Adiante ainda direi algo sobre isto.

¹ Deve ser engano typographico. A data não é essa.

² Não foi tal esse o systema que eu propuz. Uma leitura ligeira de um só capitulo desta obra mostrará o contrario.

³ Neste poncto deve ser muito infiel o resumo do discurso, trazido pelo *Diario do Congresso*; um jurisconsulto da estatura do sr. Dino Bueno, depois da mais ligeira meditação sobre o projecto que impugnou e sobre as razões (que tinha obrigação de conhecer) offerecidas e explanadas pelo auctor da idéa, descobriria logo que outros motivos houve, que não a necessidade de escapar a um apuro, para a instituição do segundo turno. Ouso convidar S. Ex. a passar os olhos por algumas paginas desta obra,

O substitutivo apresentado pelo sr. Thomaz Delfino, porém, consagra o systema do voto restricto, do voto incompleto, do voto limitado, systema que foi posto em vigor na Inglaterra desde 1857¹ e pelo qual ás minorias é garantido² o terço dos logares, porque os eleitores só podem ter dous terços dos votos.

Sem duvida que esta proporção é arbitraria, mas todos os systemas eleitoraes teem defeitos.

Termina o orador por mostrar longamente as vantagens do voto incompleto e o modo pelo qual elle chega a concorrer para a formação dos partidos³, jus-

e ahi verá que o segundo turno responde a uma idéa tão essencial á verdadeira representação como o primeiro.

¹ Para eleições politicas foi só no anno 1867 que o voto limitado foi acceito para alguns collegios da Inglaterra. E' tambem d'esse tempo que data a accusação da fraude legal que elle favorece.

² Outro trecho que deve estar mal resumido ; o digno deputado não podia dizer : « E' garantido o terço ás minorias », porque não póde ignorar que essa garantia é perfeitamente illusoria, além de que o voto limitado não conta com *minorias*, mas só com uma, a qual deve ser o terço, por força (segundo a nossa lei), quer o exceda, quer não chegue a elle.

³ E' de lastimar que o resumo não nos diga as razões em que se estribou o nobre deputado para provar as vantagens do voto incompleto, a não serem as que encontram as maiorias na facilidade de accommodar os seus candidatos, roubando os logares da minoria. Não menos interessante seria saber como *concorre para a formação dos partidos* o voto limitado, que não admite mais do que dous partidos; que d'esses mesmos só a um dá representantes; que, na melhor das hypotheses, só os dá ao da minoria, quando este chega a ser a terça parte, ou quasi isso, em relação ao todo; que obriga aos demais partidos em minoria a fazer collições immoraes, ou a morrer de innanição; que, final-

tificando assim o procedimento da commissão. (*Muito bem.*)

Discurso proferido na sessão de 5 de novembro de 1894

O SR. THOMAS DELFINO. — Sr. presidente, faltam-me paciência, tempo e vontade para entrar em considerações de ordem geral a proposito do projecto de lei eleitoral para a municipalidade do Districto Federal, e para encaral-o de outro modo que não seja terra a terra e praticamente.

A camara por sua vez parece desinteressar-se do assumpto, como se esta circumscripção territorial fosse parte menos valiosa da communhão brasileira e da federação do que os pequenos Estados.

As eleições municipaes, entretanto, que renovam os fundamentos em que assentam os edificios locais, columnas de ouro e bronze do grandioso monumento federativo, se têm por toda parte importancia, em nenhuma a terão mais consideravel do que no Districto Federal pela influencia que exercem na prosperidade da primeira cidade do paiz, como pela que podem exercer sobre a marcha geral dos negocios publicos.

O projecto que a outra casa do congresso nos enviou foi inspirar-se ou calcar-se no livro de boa fé e entusiasmo do Sr. Assis Brasil. — *A Democracia Representativa*. N'esse trabalho bem pensado, architectado com muita ordem e clareza, conduzido de modo apaixonado e apaixonador, que abre por uma dedicatória eloquente aos antigos companheiros de luctas, o emerito patriota, cujos serviços á propaganda como

mente, no nosso proprio paiz ja foi ensaiado e repellido, pela evidencia dos seus defeitos.

à Consolidação da Republica são inestimaveis, homem notavel pela superioridade com que se tem applicado a resolver os problemas politicos mais sérios e difficeis da patria, talento capaz de vistas extensas e largas e capaz igualmente de combinações de detalhes praticos, a questão do suffragio é examinada por varios aspectos, todo o conjuncto de seu esforço tendendo a um fim determinado.

Não podia o projecto conseguir mais sympathico e valente defensor do que o digno deputado paulista, cujo nome peço permissão para declinar, o Sr. Cincinnati Braga, que desenvolveu uma argumentação arguta, detalhada, seguida e calma, ouvida com interesse manifesto.

Sr. presidente, não se têm levado até ao extremo as conquistas democraticas quando se tem proclamado o suffragio universal com a soberania popular, de que elle é corollario forçado e inilludivel affirmação : é necessario rematar e aperfeiçoar o emprehendimento, organisando o suffragio, tornando-o o instrumento sincero do regimen representativo.

Conhece V. Ex. a phrase typica de Mirabeau : « as assembléas podem ser comparadas a cartas geographicas, que devem reproduzir todos os elementos do paiz, com suas proporções, sem que os elementos mais consideraveis façam desaparecer os menores. »

Achar o meio de dar ás assembléas este aspecto é o que buscam os differentes processos e systemas chamados da proporcionalidade. Os suffragios, as opiniões de varios matizes que se estendem e se entrecrocão no campo da nação, devem occupar espaço na assembléa e ahi se debaterem como n'uma photographia reduzida.

Mas, se a selecção lhes dá o direito de intervir nos negocios publicos, a vida nacional só se mantem pela decisão, pela combinação do esforço e da vontade do maior numero, na assembléa: d'ahi a formula achada, penso, por Ernesto Naville: « a maioria é o principio da decisão, a proporcionalidade o da eleição. »

A opinião que for mais larga e dominar no paiz, domine na assembléa, mas que as outras opiniões se representem pela sua importancia. O partido, processo de organizar opiniões, que tiver maioria de votos, eleja a maioria dos representantes, e não todos.

No nosso paiz não é mais licito a maioria eleger a totalidade dos representantes da Nação, do Estado, do Municipio. Comquanto a representação das minorias não esteja consignada senão na parte da Constituição que se refere á camara dos deputados, a interpretação liberal, mais fiel e dedicada á ordem e aos principios democraticos, alarga a disposição a todo o suffragio.

O esmagamento completo de metade menos um por metade mais um não é mais permittido.

Dos systemas propostos para dar de facto a cada cidadão o direito de representação, que as modernas constituições democraticas reconhecem em theoria, quatro principaes existem: o voto por quociente, o voto por listas concurrentes, o voto limitado, e o voto cumulativo. De 1853 que o suffragio proporcional está sujeito á sancção da experiencia e da pratica e por diversos modos estabelecido em varios paizes.

A elevação de vistas do Sr. Assis Brasil e seu ardor civico, que muito moço o levaram a escrever *A Republica Federal*, livro classico entre os propagandistas, e que poderosamente contribuiu para formar a estru-

ctura solida e scientifica do Brasil republicano, actuaram ainda sobre o seu espirito para que, pensador liberto das paixões politicas, concebesse uma organisação do suffragio e a advogasse com calor communicativo na *Democracia Representativa*.

O seu segundo livro completa o primeiro, e a elle se prende na mais estreita logica deductiva de processos democraticos.

Entretanto, que se me permita dizel-o, o artificio que propõe para representar as opiniões não me parece de todo original. Estudando os processos até hoje propostos e aventados, vi que a differença entre o seu artificio e o de Thomaz Hare, proposto por este eminente publicista em 1859, até certo ponto é nenhuma: um e outro systema repousam na mesma unidade representativa, sendo a quota eleitoral, que dá direito a um representante, determinada pelo processo ordinario para tirar as medias, dividindo-se o numero de votantes pelo de representantes a eleger: todo o candidato que obtiver esta quota está eleito.

O processo de Thomaz Hare é descripto pelo Sr. Assis Brasil sob a designação de — Escrutinio de lista com voto transmissivel. E' o processo advogado com calor por Stuart Mill no seu livro — *O governo representativo* por elle proposto á camara dos communs e discutido largamente na Inglaterra. Muito modificado quanto ao campo de sua applicação, é hoje aí da apresentado como processo a experimentar. Onde o Sr. Assis Brasil se afasta de Thomaz Hare é quando repelle a transmissão de votos. No systema do pensador brasileiro os suffragios, que no do inglez são transferidos, passam a beneficiar as forças das maiores governamentaes.

155

Sinto não poder demorar-me na comparação. Até agora creio, Sr. presidente, que tenho conseguido obter a adhesão do nobre deputado por S. Paulo.

O SR. CINCINATO BRAGA. — Perdão; aqui não é o caso de dizer: quem cala consente, mas sim, quem cala não quer interromper.

O. SR. THOMAZ DELFINO. — Entremos propriamente no exame do projecto e vejamos os argumentos formulados para a defesa do artificio dos turnos.

Duas hypotheses apresentei nas Considerações com que justifiquei perante a illustrada commissão de constituição, legislação e justiça o substitutivo que essa commissão dignou-se perfilhar unanimemente. Ou os partidos não têm no logar em que é applicado o systema do Sr. Assis Brasil, organização forte, poderosa e consistente ou a têm. A primeira das duas alternativas verifica-se em todas as grandes cidades do mundo habitualmente e o simples conhecimento dos resultados eleitoraes da cidade do Rio de Janeiro o deixará á saciedade comprovado. Os eleitores em pequenos grupos votam como bem lhes parece, sem obediencias nem planos ¹.

O SR. EDUARDO RAMOS. — E' porque entre nós a anarchia politica é um mal endemico.

O SR. THOMAZ DELFINO. — Limito-me á constatação do facto, sem entrar na indagação das causas. O phenomeno é mais ou menos identico em toda parte do

¹ E' um dos males provenientes dos systemas irracionais de eleição que têm imperado na Capital Federal. Um dos effeitos do plano combatido pelo digno deputado seria favorecer melhor organização dos partidos, como em mais de uma passagem procuro demonstrar.

Brasil e do mundo. Não ha quem possa negar que o suffragio é muito menos harmonico e disciplinado nas cidades do que nas regiões menos povoadas.

Para mostrar os inconvenientes do processo vindo do Senado, no caso de serem os partidos agrupamentos dotados de fraca energia e consistencia, disse o seguinte :

Supponha-se que concorrem ás urnas 10.000 eleitores e que ha no circulo a eleger cinco candidatos : o quociente do primeiro turno será de 2.000 votos, isto é, só poderão ser eleitos em primeiro turno os cidadãos cujos nomes, escriptos no alto das listas, obtenham uma collocação pelo menos de 2.000. Imagine-se que foram votados os candidatos A com 2.800 votos, B com 2.500, C com 2.000, D com 1.500, E com 900, F, G, H, etc. com menor numero, até ao total de 10,000 votos. Por este resultado se consideram eleitos em primeiro turno apenas A, B e C, porque só esses alcançaram o quociente exigido.

Deve se, pois, recorrer, aos votados em segundo turno para d'ahi tirar os que tiverem tido maior somma de votos, afim de comporem o numero de cinco. Supponha-se que neste segundo turno foram votados A com 800 votos, B com 700, C com 650, D com 500, etc., até 10.000 votos. Estavam eleitos, ou antes, ficavam preferidos : A, que sómente conseguiu 800 votos e B, que apenas alcançou 700, ficando postos á margem os candidatos D e E, votados no primeiro turno, que obtiveram 1.500 e 900 votos, o que é, sem duvida, um absurdo ¹.

¹ Resposta : Os candidatos D. e E. votados no primeiro turno não estão incompatibilisados com o segundo, onde os seus

O nobre deputado paulista contestou que esse resultado pudesse ser possível. E' que não cogitou sufficientemente no meio em que é applicado o systema.

Se quando ha partidos organizados é necessario, como diz o Sr. Assis Brasil, *calcular bem os elementos antes da distribuição de votos* para que a maioria vença no primeiro turno ¹, o que não succederá quando ha

nomes pódem ser repetidos, e o serão seguramente, porque quem teve bastante influencia para ser suffragado pelo seu partido no turno uninominal com maioria de razão será considerado no turno de lista; ora, os partidos mais mesquinhos, aquelles que não tiverem força para apresentar ao quociente senão um só candidato, darão no segundo em toda a lista pelo menos o mesmo número de votos que teve esse candidato no primeiro, e os partidos mais fortes darão ás suas listas a somma de todas as parcellas que consagraram aos quocientes a que aspiraram; por consequente, mathematicamente, D. e E. que obtiveram no primeiro turno respectivamente 1.500 e 900 votos, hão de ter (elles, ou correligionarios seus que hajam sido postos em seus logares) esse mesmo ou maior numero de votos no segundo e não poderão ser batidos por individuos suffragados por 800 e 700 partidarios. Para suppôr o contrario, isto é, que um partido exhibisse meno votos no segundo do que no primeiro turno, era necessario admittir que o eleitorado em questão fosse, não simplesmente indisciplinado, como quer o meu illustrado amigo Sr. Th. Delfino, mas redondamente idiota. Mais difficil é succeder isso do que acontecer que, em pleno systema de simples maioria, uma minoria insignificante faça a maioria da representação.

¹ Mas recorde tambem o nobre deputado que eu deixo bem provado que, ainda que a maioria seja vencida no primeiro turno, sempre ganhará a eleição *pela justa differença de numero* que lhe correspondia, porque maior será o seu quinhão no segundo turno. Logo, o tal calculo, não tem importancia, quanto á maioria. Menos ainda quanto á minoria, porque, se esta não quizer e não poder fazer mais do que um representante na respectiva circumseri-

apenas partidos mal esboçados? Os eleitores em grupos discordantes e sem direcção votarão sem harmonia, e se alguma influencia pôde alcançar um certo numero de suffragios que lhe deu a collocação victoriosa no primeiro turno, a força de cohesão dos votos não é tanta que as mesmas listas que trazem o seu nome se condensam em outros nomes no segundo turno. Em uma palavra: é o voto, independente se quizerem, mas dispersivo do eleitorado da cidade, que despedaça as combinações idealisadas pelo systema.

O Sr. Assis Brasil entre as vantagens principaes aponta duas: dar ao governo elementos de apoio seguro por maioria solida, e fazer surgir ao lado dessa maioria as opiniões divergentes e bastante importantes, que merecem representação.

Quando não ha partidos organisados, que elementos sufficientes vai conseguir o governo com o seu me-

ção, não tem mais do que cerrar a votação em um nome unico; se poder fazer dous, basta-lhe indicar os dous nomes preferidos e mandar que os seus sectarios dividam a votação ao meio em cada secção; o caso é analogo para maior numero. Isto nem sequer é novo no nosso paiz: ninguém se queixou jamais da lei Saraiva, que instituia o quociente para as eleições provinciaes. Essa lei, a mais sábia que temos tido, somente foi abolida por um governo conservador, de vistas curtas, amedrontado diante da representação da minoria republicana que as provincias iam fazendo. Foi exactamente o voto limitação que veio substituir-se á lei Saraiva. Mas o que lucrou a Monarchia com o sophisma? No Rio Grande, pelo menos, onde a lei sophistica nos privou da representação que já tínhamos, entrámos resolutamente no terreno da conspiração; mandámos enviados a São Paulo e ao Rio, primeiro o auctor destas linhas, depois o Capitão Menna Barreto, e em poucos mezes a Monarchia colheu o 15 de novembro.

thodo, se esse apanha agrupamentos incoherentes e desprovidos de significação? Ao menos o escrutinio proporcional, pelo voto limitado, o escrutinio vulgarmente conhecido pela lei do terço, aquelle que está consignado na lei n. 85 de 1892, apanha o grupo mais forte, ou os agrupamentos governamentaes colligados, e faz a maioria necessaria á manutenção da estabilidade governamental, emquanto o grupo menos forte, ou os agrupamentos opposicionistas enfeichados vencerão na terça parte dos eleitos ¹.

O SR. CINGINATO BRAGA dá um aparte.

O SR. THOMAZ DELFINO. — E' o poncto de vista em que o nobre deputado se collocou e foi por isso que abriu margem á resposta.

V. Ex. não considerou o caso do Districto Federal, onde a eleição é dispersiva : voltou-se para os Estados e foi encontrar os partidos mais ou menos constituídos e arregimentados ².

Como processo, o do terço é muito mais ordeiro que o dos turnos e mostra muito menos as falhas ³. Pela lei do terço a clamorosa injustiça que aponteí, de

¹ Quanta affirmacão contraria á evidencia ! : E' *proporcional* o voto limitado, que não admitte a existencia de mais de dous partidos, e só a um d'elles dá representacão ! *Apanha agrupamentos colligados* e faz maioria necessaria á manutenção da estabilidade governamental ! Os agrupamentos opposicionistas *enfeichados* vencerão na terça parte da representacão ! Tudo isso deve haver sido dicto por ironia, com a secreta intencão de desaccreditar mais ainda o já desaccreditado systema do terço.

² O que quer dizer que o intelligente deputado não se opporá a que o methodo de dous turnos seja applicado aos Estados.

³ Deve ser ainda ironia.

serem preferidos candidatos menos votados aos mais votados, não apparece assim patente e com escandalo aos olhos do eleitorado ¹. Ninguém em consequencia d'elle poderá dizer que perdeu a eleição, que foi derrotado, porque teve *mais votos* que os eleitos, e ainda, consideração que me parece valiosa e merecedora de attenção, a legitimidade das corporações não soffrerá contestações e protestos eternos, que lhes tirariam por inteiro a força moral e o prestigio, sua primeira salvaguarda ².

Mas, disse o nobre deputado paulista, se assim é como dizeis, o systema de turnos tem a vantagem de reproduzir com a fidelidade de um espelho esse estado de cousas, apanhando todos os agrupamentos.

Se o nobre deputado quer ser implacavelmente logico e conduzir por um encadeamento rectilineo a sua conclusão deve chegar a querer que essa representação por migalhas e por esfarelamento das opiniões vá alcançar os grandes descobridores da sciencia e da arte, as grandes iniciativas individuaes que, ellas mais do que todos os partidos do mundo juntos, têm contribuido para impulsionar no progresso as nações e a humanidade.

¹ O que aliás é impossivel, como ficou evidentemente demonstrado em nota anterior.

² O que succede é exactamente o contrario. A lei do terço, auctorisando o sophisma a que no Brasil chamam *rodizio*, crea representações unanimes e dá razão aos despojados do terço que lhes competia de impugnar a legitimidade da corporação. Ainda no caso de não fazer a maioria a trapaça auctorisada pela lei, havendo duas minorias dignas de representação, pelo menos uma tem de ficar de fóra, se não ficarem ambas.

Quer ver ainda o nobre deputado como o processo, que tão brilhantemente esposou, conduz ao absurdo e á injustiça clamorosa? Tomo o exemplo formulado : póde acontecer que por não confiarem no primeiro turno ou não o entenderem, venham os cidadãos em grupos mais ou menos numerosos dar os seus votos no segundo turno, e que os candidatos d'este turno A, B, C, etc. obtenham 30,000 suffragios, 25,000, 15,000, serão esses candidatos derrotados por algum ou alguns candidatos do quociente de 2,000 votos.

O SR. CINCINATO BRAGA dá um aparte.

O SR. THOMAZ DELFINO. — V. Ex. não me entendeu¹. Póde succeder que os cidadãos por não terem comprehellido o processo dos turnos, ou por não lhes merecer a menor confiança o turno do quociente entrem de preferencia no turno da pluralidade. A anomalia conseguida, se é obra do eleitorado, é mais ainda do instrumento que lhe foi confiado.

De caminho devo responder ao nobre deputado paulista que declara não ter me comprehendido, quando na justificação do substitutivo escrevi : « no processo actualmente empregado para as eleições federaes, as minorias têm a grande vantagem de se fazer repre-

¹ Nem eu, a não ser que o digno deputado queira insistir em considerar idiota o eleitorado da sua hypothese. Realmente, só um eleitorado de cretinos poderá deixar de comprehender o turno do quociente, e ainda com a aggravante de ir votar *por grupos* no turno da lista. O quociente já foi practicado no Brasil e todos o entenderam; quanto á lista, o meu distincto e intelligente amigo certamente não pensou bem, quando disse que os seus eleitores suppostos a suffragariam *por grupos*. Levantando taes hypotheses, póde-se negar tambem que o sol nascerá amanhã.

sentar ao menos por um terço, podendo ir muito além disso, conforme a força de que dispuzerem. »

Ou a minoria faz o terço, disse S. Ex., ou faz dous terços, deixando de ser minoria para passar n'este caso a maioria.

O nobre deputado não me comprehendeu porque não attendeu a que escrevi minorias e não minoria. Se, de facto, ha dous partidos que disputam a victoria, S. Ex. tem razões sobejas; mas se ha, como no meio que estudamos juntos e para o qual buscamos o melhor instrumento eleitoral, que lhe convenha, minorias, não lhe assiste, então, razão alguma. Supponha o nobre deputado que vão ás urnas eleger nove representantes a uma assembléa, 100 eleitores, divididos em três grupos; o primeiro grupo, o do governo, conservador á *outrance* e constitucional rente a letra do código fundamental, com 45 eleitores; o segundo, individualista á Spencer com 25 eleitores, o terceiro, collectivista, com 35.

Se o grupo individualista se une ao grupo conservador e obtem incompatibilisado pela orientação inteiramente opposta das idéas de fazer causa commum com os socialistas, um ou dous representantes, teremos que o governo fará quatro ou cinco representantes e que as *minorias* farão quatro ou cinco representantes. Creio que, dada essa explicação, não haverá duvida que tenho razão em acreditar que o systema do terço favorecerá ás minorias¹.

¹ A explicação mostra que o Sr. C. Braga teve plena razão. Para explicar-se, o Sr. Th. Delfino tem necessidade de unir a martello o grupo *individualista* ao grupo *conservador* A *OUTRANCE*, ou a um d'elles o grupo *socia-*

Vejamos agora o caso em que os partidos têm forças aggregações e vão compactos ás urnas. N'estas circumstancias, affirmei que as minorias têm muito menos garantias e facilidade de representação pelo systema dos turnos e formulei o seguinte exemplo :

Supponhamos que comparecem á eleição 12,000 eleitores, sendo 8,000 da maioria e 4,000 da minoria. A primeira fará em primeiro turno tres candidatos (3×2.400 , que é o quociente de 12,000 por, $5 = 7.200$), emquanto que a segunda, qualquer que seja a sua força de arregimentação, só poderá eleger um candidato.

O nobre deputado paulista respondeu que com o systema do terço o mesmo se daria, pois que a terça parte de cinco não existe perfeita. Até aqui o que ficara liquido era que um artificio vale o outro; mas sustento que ainda o terço é superior n'esta emergencia. Repare S. Ex. : a minoria de 4,000 votos se quizer fazer triumphar o seu candidato no primeiro turno tem de dar-lhe 2,400 votos, pelo menos; ora, pôde acontecer, que a minoria se abstenha, e que o quociente não seja attingido. Entretanto no voto limitado infalivelmente o candidato da minoria triumphal¹.

Se tomei cinco representantes para o exemplo foi porque tal era o numero que dava cada districto no

lista (!!!) Mechanizando por essa forma a sociedade humana, é facil aciar argumentos contra as melhores idéas e ainda mais facil defender as mais absurdas.

¹ O argumento não pôde ser mais original : « Se a minoria se abstem, não faz o numero de representantes que faria, se não se abstivesse. » Com o mesmo argumento, vou provar que no systema do terço, ou mesmo no da simples pluralidade, *a maioria deve perder a eleição* : basta para isso que... se abstenha.

projecto; os algarismos tomados ao acaso, são redondos, para facilitar o calculo.

Mas conservemos os algarismos e imaginemos que não cinco porém nove representantes dá o circulo. A maioria fará seis eleitos (6×1.333) e a minoria para fazer tres tem de sobre 4,000 votos dar 3,999 aos seus candidatos — o que é impossivel, ou excessivamente difficil.

Serão porventura dos algarismos tomados os máos resultados obtidos? Tomemos outros. Vão 13,750 eleitores ás urnas; a maioria dispõe de 9,243 votos, a minoria de 4,507; o quociente é então de 1,527. N'este caso a maioria dá seis representantes e a minoria dous¹.

Estas varias hypotheses fazem saliente constantemente a superioridade do voto limitado, sem contestação muito mais garantidor para a minoria.

O nobre deputado paulista referiu-se ao *rodisio*. O *rodisio* é uma fraude e uma deslealdade partidaria com que não é licito argumentar : no meu entender tanto importa usar d'este meio para suffocar as minorias como roubar votos nas mesas eleitoraes².

¹ Esqueceu apenas ao illustrado deputado dizer que esses dous representantes a minoria os fará com toda a certeza, ao passo que os tres que lhe offerece o voto limitado ella só os fará, se a maioria quizer. Demais, já expliquei no texto desta obra que a *quantidade* de representantes não era para as minorias questão de primeira ordem, e menos para o interesse publico, que é só do que se tracta.

² Raciocinio logico que suggere esta tirada do nobre deputado : O *rodisio* é uma fraude, uma deslealdade, um roubo de votos; ora, a lei do terço *auctorisa* o *rodisio*; logo, a lei do terço auctorisa a fraude, a deslealdade, o

O SR. CINCINATO BRAGA. — Está dentro da lei,

O SR. THOMAZ DELFINO. — Quem emprega o *rodísio*, commette no meu julgar falta grave : elle nem é confessavel.

O SR. CINCINATO BRAGA. — E' confessavel desde que se parte do principio de que a minoria não apresenta força sufficiente para fazer-se representar.

O SR. THOMAZ DELFINO. — N'estas condições não é o *rodísio* que tem lugar, é cousa diversa. As sobras dos votos precisos para lealmente fazerem os dous terços de representantes vão luctar com a minoria insignificante. Demais, o *rodísio* é impossivel de empregar n'esta cidade, como em qualquer cidade grande e importante; para o seu exito torna-se necessario arregimentação e forte paixão partidaria, o que entre nós não existe¹.

Sr. presidente, a inspecção do systema do projecto mostra que elle está errado : applical-o a esta cidade

roubo de votos. Peior ainda : a fraude é punida pelas leis ; o *rodísio* é premiado, porque quem mais o practica mais representantes faz.

¹ Essa é a eterna desculpa da rotina, para a sustentação de uma velha lei desaccreditada. Póde-se dizer, entretanto, que falam contra a evidencia. Em toda parte onde o voto limitado tem sido applicado tem dado lugar á mesma fraude legal. Na propria cidade e provincia do Rio de Janeiro já o facto verificou-se. Nesses tempos de ingenuidade attribuiu-se tudo ao engenho do Sr. Paulino de Sousa; entretanto, a descoberta era bem antiga. Mas não admira que a ignorassem então os homens de boa fé, quando ainda hoje legisladores a desconhecem. O Sr. Th. Delfino não tem necessidade de sahir da eleição que produziu a Camara actual, para verificar que o *rodísio* ainda se practica no Brasil, apezar dos calculos complicados que lhe parece necessitar.

é tentar uma aventura, é tentar uma retrogradação.

Elle não é simples nem claro para ser comprehendido pelo eleitorado, para ser praticado e para ser verificado na apuração.

Exige calculos, disposições de forças, é de apuração complicada, e se não escasseiam criticas ás mesas apuradoras nas eleições mais simples o que não será perante as que servirem n'este processo?

O SR. CINCINATO BRAGA dá um aparte.

O SR. THOMAS DELFINO. — Não é espirito partidario. Pois em nome de que interesse partidario estarei fallando, se nego a existencia de partidos? E' injustiça que o nobre deputado me faz.

Devo ainda observar que sendo os resultados finaes dependentes do quociente obtido, a falta da apuração de alguns votos nas mesas póde alterar extraordinariamente o resultado da eleição : e é facil imaginar até onde a alteração póde chegar quando se annullar alguma secção eleitoral.

No processo do terço ha grande singeleza na apuração; e se o desvio de votos nas mesas eleitoraes e as annullações parciaes podem alterar o resultado geral, isto tem probabilidades muito menores e é muito mais difficil acontecer do que no dos turnos.

Mesmo como processo theorico não cogitaram os que propõem os turnos na falta possivel de educação politica e eleitoral da população, no que não sinto necessidade de insistir.

O eleitorado do Districto Federal é surprehendido com um systema de eleição inteiramente novo¹ para

¹ Nem isso póde ser allegado contra o plano eleitoral dos dous turnos : elle não é inteiramente novo no Brasil.

elle, e que aliás nunca foi praticado em parte alguma do mundo. « As experiencias novas, diz Leon Donnat, não podem ser tentadas com vantagem sem assentimento d'aquelles que as soffrem. » O legislador do Congresso Federal, pretende impôr subitamente á grande cidade um systema de eleição desconhecido e não discutido nem apreciado por ella.

O erro do methodo experimental está dentro de outro erro ainda maior. Esta cidade é o campo menos proprio para experiencias; o ordinario e vulgar bom senso do legislador que estuda, medita e observa mostra que as experiencias como estas têm suas condições de applicação em meios calmos onde os partidos obedecem á orientação e onde os resultados podem ser previstos e determinados.

Por ultimo direi, Sr. presidente, que a difficuldade e o desconhecimento do processo no meio distrahido,

Os que me accusam de haver imitado Hare e Androe teriam mais razão se dissessem que imitei o sr. Saraiva, o que aliás ser-me-ia muito honroso, porque considero o sr. Saraiva um dos politicos mais ~~importantes~~ ^{notaveis} que o Brasil tem tido. A lei Saraiva dispunha que nas eleições provinciaes e municipaes ninguem fosse considerado eleito em *primeiro escrutinio*, sem haver obtido o quociente. Ninguem achou então essa lei incomprehensivel, nem ella deu jamais na practica os disparates que hoje se annunciam para a minha concepção. A differença essencial entre esta e a do sr. Saraiva está na grande vantagem de conseguir os dois escrutinios em um só dia, em um mesmo momento, em uma unica cedula, e tambem no facto de ser uninominal o segundo escrutinio Saraiva. Ha, sem duvida, outras differenças no modo de entender a questão eleitoral entre o pensamento do illustre estadista e o meu; porém a essencia da cousa é a mesma. Não-me pêsá de modo algum declaral-o, antes, repito-o, é isso para mim honra e prazer.

de suffragio dispersivo, dá plena expansão á politicagem. Compreender e applicar os turnos tornar-se-á uma verdadeira especialidade, um novo bacharelado, o privilegio de alguns habeis. As minorias sem convicções nem idéas, só ellas terão a lucrar na confusão e na desordem a que os votos bem intencionados e independentes serão levados.

Antes de mais nada o eleitorado precisa saber como é que o voto vai ao seu destino, isto é, como é que a sua vontade é acatada. Só assim a educação eleitoral do povo se poderá encetar, os partidos receber organização e a democracia conseguir maiores triumphos e victorias.

O systema do Sr. Assis Brasil, repito-o mais uma vez, é um esforço de pensador patriota, leal e entusiasta; mas o processo usual do voto proporcional limitado, simples, claro, ao alcance de todos, nos habitos das populações, é-lhe preferivel. (*Muito bem, muito bem. O orador é cumprimentado.*)¹

Parecer do Senado sobre as emendas da Câmara.

Lê-se no *Jornal do Commercio* :

ELEIÇÃO MUNICIPAL

Transcrevemos hoje do *Diario do Congresso* o bem lavrado parecer da commissão de Justiça e Legislação do Senado sobre as emendas da Câmara dos Deputados ao projecto regulando as eleições para o Conselho da Intendencia do Districto Federal.

« A Commissão de Justiça e Legislação, examinando

¹ Este discurso é transcripto da *Gazeta de Noticias*. Não respondo pelas incorrecções que possa conter.

as emendas da Camara dos Deputados ao projecto do Senado, que deve regular as eleições para o Conselho da Intendencia do Districto Federal, verificou que, como fundamento das mesmas emendas, a commissão da outra Camara apenas allegou a conveniencia de uniformisar o processo eleitoral com o adoptado para as eleições federaes.

Mas, considerando que não é possível conseguir a uniformisação em todos os Estados da Republica, dos processos das eleições federaes com os das eleições estadoaes e municipaes;

Considerando que não resulta vantagem, antes graves inconvenientes, da pretendida uniformidade que impediria qualquer reforma ou experiencia de novos processos eleitoraes que melhorem os já existentes, viciados e desacreditados;

Considerando que o systema adoptado nas emendas, que é o do voto limitado ou lista incompleta, conhecido vulgarmente por systema do terço, apenas poderá (quando lealmente praticado) garantir representação a dois partidos politicos, quando muito, outros podendo existir sem que nenhum delles represente a maioria real dos cidadãos com direito de voto, isto é, metade e mais um;

Considerando que essa garantia não é real nem presumida para o partido mais numeroso, nem para o partido que representa um terço ou mais de todo o eleitorado, nem finalmente, para a maioria dos electores quando considerados em globo, porque póde-se dar, protegida pela lei, a mystificação e a fraude, resultantes de engenhosas distribuições de votos e de colligações de minorias entre si, ou de alguns grupos com o partido mais numeroso;

Considerando que esse systema desmoralisa os partidos, que não conseguem isoladamente eleger seus representantes e, só por isso, acceitam as fusões que confundem os principios e amalgamam as idéas que os caracterizam e devem extremar;

Considerando que a impossibilidade de intervir nos negocios publicos gera a descrença nos agrupamentos politicos menos numerosos, que não querem fazer coalisões e que sem ellas desanimam de conseguir qualquer vantagem nos pleitos eleitoraes;

Considerando que os partidos completamente vencidos são de ordinario perseguidos, depois da eleição, dividindo-se os cidadãos em vencedores e vencidos;

Considerando que os politicos intransigentes, quando desanimam de influir nos governos, conspiram ou se abstêm de intervir nos comicios eleitoraes, o que constitue o maior perigo nos governos representativos, e que isso tem-se observado principalmente no Districto Federal, com os systemas eleitoraes que não garantem os direitos das minorias representadas pelas classes conservadoras;

Considerando que o systema de terço e de simples pluralidade de votos só tem produzido, como o proclama toda a imprensa, eleições imperfeitissimas, tornando-as uma cousa illusoria;

Considerando que o systema denominado *de dous turnos* — que se contém no projecto do Senado, em these e nos termos em que está delineado, garante representação a todos os grupos politicos, cujo numero de sectarios corresponder ao quociente de todo o eleitorado dividido pelo numero de funcionarios ou representantes a eleger;

Considerando que esse systema nada tem de com-

plicado, nem de difficil em sua execução pratica, porque a unica innovação consiste em apurar-se separadamente o primeiro nome escripto em cada lista ou cedula para formar o primeiro turno, o que é mais simples do que o systema do voto limitado, que varia sempre que o numero de candidatos a eleger não é tres ou multiplo de tres;

Considerando que, na peor hypothese, todo o partido arregimentado, cujo numero de eleitores corresponder ao quociente, elegerá necessariamente um representante; ao passo que, no systema de lista incompleta, tendo-se de eleger cinco candidatos, o partido mais numeroso pode eleger quatro representantes, em quanto os partidos em minoria só conseguirão, na melhor hypothese, eleger um representante¹;

Considerando que ainda desse unico representante podem ser privados os partidos em minoria, se a maioria revesar os votos dos seus eleitores, distribuindo-os por tres grupos de nomes, representando esses grupos a totalidade dos candidatos a eleger, o

¹ Podia accrescentar que o systema de dous turnos seria o unico racional, simples e practico, mesmo quando fosse licito estabelecer que a minoria faria sempre o terço. Bastaria que a lei estabelecesse a divisão dos Estados em circulos de tres (ou mesmo mais, onde fosse indispensavel); votando, segundo o systema, cada eleitor em um nome e depois na lista de tres, o partido em minoria não podia deixar de fazer um terço e o partido em maioria os dous outros, ainda que se enganasse quanto ao primeiro turno. A minoria só não faria o terço, se não fosse a terça parte do eleitorado, mas, então, nada mais justo do que negar-lhe uma representação que não correspondia ás suas forças.

que tem dado lugar á eleição de candidatos exclusivos de um só partido, quasi sempre governamental :

Pensa a commissão que, por todos esses fundamentos, devem ser rejeitadas as emendas da Camara dos Deputados, que são relativas ao processo da eleição municipal do Districto Federal.

Quanto ás emendas que estatuem novas incompatibilidades, a commissão julga de conveniencia que o Senado as approve, porque servirão para proteger a a independencia do eleitor e garantir a espontaneidade de seu voto.

Coherentemente com esse modo de opinar, a commissão entende que não deve ser approvada a ultima emenda que permite a reeleição dos membros do governo municipal, que tiverem servido no ultimo anno.

A reeleição de funcionarios que têm grande somma de autoridade será de mais funestas consequencias do que uma primeira eleição para o Conselho, de empregados subalternos, demissiveis *ad nutum* ou de cidadãos já aposentados em emprego municipal.

Estes não têm clientella politica ou só a podem ter em escala muito menor do que os membros do governo municipal, que legislam e deliberam sobre todos os assumptos, crêam e supprimem empregos, marcam vencimentos, regulam aposentadorias e podem fazer concessões de todo o genero.

As successivas reeleições transformam os governos em oligarchias.

Em conclusão : a commissão, pelas razões expendidas, opina pela rejeição das emendas, excepto a que se contém no primeiro artigo additivo e seus paragraphos.

164

O Senado resolverá em sua sabedoria o que lhe parecer mais acertado.

Sala das Commissões do Senado, 1 de Dezembro de 1894. — *Nogueira Acctoly.* — *João Barbalho.* »

Artigo editorial d'O PAIZ de 29 de outubro de 1894

ELEIÇÕES MUNICIPAES

Dispõe a lei organica do Districto Federal, no seu art. 8º, que o primeiro conselho terminará as suas funcções no dia 7 de janeiro do anno proximo e no art. 84 da mesma lei que as eleições subsequentes serão feitas por lei especial, decretada pelo Congresso. Em observancia d'estas disposições, o Senado approvou o projecto n. 121, regulando o processo eleitoral dos membros da intendencia municipal.

A commissão de constituição, legislação e justiça da camara dos deputados, confrontando esse projecto com o substitutivo que lhe foi apresentado pelo Sr. Dr. Thomaz Delfino, opinou pelo processo eleitoral indicado por este digno representante. Digamos em que consiste um e outro. O projecto do senado, moldado no systema eleitoral proposto pelo illustre Sr. Dr. Assis Brasil e por elle denominado *systema da representação das opiniões*, estabelece a eleição por dois turnos; o primeiro por quociente e o segundo por pluralidade de votos. O conselho municipal será composto de 15 intendentes, e cada um dos tres districtos eleitoraes em que se acha dividido o Districto Federal elegerá a terça parte, isto é, cinco intendentes, votando n'uma unica cedula em cinco nomes, dos quaes o primeiro collocado no alto considera-se votado em primeiro turno para ser eleito por quociente. Quer isto

dizer que se consideram eleitos nesse turno os cidadãos que obtiverem um numero de votos igual ao quociente da divisão por cinco do numero das cédulas apuradas. Se foram apuradas 10.000 cédulas, por exemplo, serão eleitos os cidadãos que conseguirem pelo menos 2.000 votos, quociente da divisão do numero de cédulas por cinco, numero de intendentes que cada districto elege. No caso do numero dos eleitos em primeiro turno não alcançar o numero dos intendentes a eleger, por não terem obtido o quociente os cidadãos votados, preencher-se-ão esses logares com os mais votados em segundo turno.

Eis a estrutura do projecto a que a commissão de constituição, legislação e justiça da camara dos deputados oppõe o substitutivo do Dr. Thomaz Delfino. Estabelece este que cada um dos tres districtos elegerá nove intendentes, votando cada eleitor em seis nomes. O terço será para a representação da minoria. O systema preferido pelo digno deputado federal é o mesmo estatuido pela lei eleitoral em vigor, é o systema do voto limitado, entre nós conhecido pelo nome de lei do terço e que já foi adoptado no tempo da monarchia, com a differença de que nessa epoca cada provincia era considerada um districto e actualmente a lei divide os Estados em districtos, o que é mais conforme com a indole democratica das instituições.

Entrando abertamente no debate, que pela sua propria natureza deve revestir uma inteira isenção de animo e uma completa serenidade de apreciação, diremos que o projecto do senado se nos afigura preferivel ao substitutivo apresentado pela commissão de constituição, legislação e justiça da camara dos deputados. A' primeira vista parece com effeito que o sys-

tema do voto limitado é muito mais simples que o proposto pelo senado, e não só mais simples, como mais garantidor da representação das minorias, em virtude da disposição que lhes faculta o terço. O parecer da honrada commissão assignala mesmo esses dois traços de superioridade apparente, insistindo na vantagem de se uniformisar o processo eleitoral, desideratum que na realidade obtem adoptando para as eleições municipaes o mesmo systema que regula as eleições federaes.

Na verdade devemos dizer que é bem difficil encontrar um processo que satisfaça plenamente todos os grupos, e hoje o maior esforço, não diremos dos politicos, mas dos pensadores, é facilitar a todas as opiniões, dispondo de certa força, a representação no governo do paiz. O systema do Sr. Dr. Assis Brasil é de todos os inventados até agora aquelle que, no nosso modo de entender, mais se aproximou do ideal da representação proporcional e só isso era bastante para que nós cerrassemos os olhos a essa complexidade que o parecer da commissão de constituição lobriga no processo eleitoral em questão. O parecer figura esta hypothese : concorrem ás urnas 10.000 eleitores ; tres candidatos obtem no primeiro turno o quociente que é de 2.000 votos, outro cidadão consegue 1.500, outro 900 e assim por diante. Pelo systema que o senado propõe, os cidadãos que têm de preencher os logares restantes devem ser aquelles que forem mais votados no segundo turno e assim estarão eleitos candidatos que obtiveram, supponhamos, 900 ou 700 votos, ficando preteridos aquelles que no primeiro foram suffragados por 1.500 ou 900 votos.

Entendem os illustres membros da commissão que

este simples facto revela o illogismo do systema, e entretanto elle só serve para demonstrar a sua superioridade. O que visa o systema? Dar a cada opinião, que nas urnas manifesta um certo prestigio e uma certa força, a representação que lhe compete.

Ora, se essa opinião não pôde attingir o quociente, na hypothese figurada pelo parecer, ou por erro de tactica eleitoral, occasionando a disseminação de votos, ou por insufficiencia material de elementos, injusto seria que só por attenção á quantidade dos que exprimem a primeira se embargasse a manifestação de outras que haviam attingido no segundo turno um certo gráo de homogeneidade e de valimento. O que o parecer considera defeito é antes a prova de que o projecto corresponde á necessidade democratica de dar a todas as opiniões a oportunidade legal para se manifestarem, sem a limitação arbitraria que lhe impõe o systema do terço que é o placitado pela commissão de legislação e justiça. O Dr. Assis Brasil explica luminosamente como nesse processo eleitoral se pôde legalmente defraudar as minorias, impedindo-lhes o aproveitamento do terço que hoje se reputa ser a mais ampla garantia da opposição e que as recentes eleições federaes bem mostraram para que servia.

Dir-se-á que o systema não franqueia com largueza ás minorias a representação nacional e isso até certo poncto é exacto. Ha porém uma differença e grande entre a garantia lata do terço e a garantia relativamente restricta do projecto do senado, e vem a ser que com a primeira a opposição raras vezes obtem o terço, ou antes só obtem quando ella é na realidade maioria, defraudada pela cabala official, e com a segunda ella sempre manifesta o seu valor, alcançando

o quociente eleitoral tantas vezes, quantas a sua força de arregimentação lh'o permittir. O systema apresentado pelo Sr. Assis Brasil não permite fraudes e além de assegurar a representação a todas as opiniões que attingirem o quociente eleitoral, unico criterio da sua validade politica, fortalece ao mesmo tempo a maioria responsavel pelo governo da nação.

Applicado ás eleições do Districto Federal, elle representa primeiro um ensaio legislativo de grande monta, e nós somos dos que julgam precioso para a economia de uma nação este systema da legislação por grãos, que Leon Donnat chamava com o seu profundo criterio politica experimental. Além desta vantagem pelo lado dos principios, a applicação do systema tem outra de natureza toda pratica ; ella póde restringir a expansão das minorias sem cohesão nem influencia, que, n'uma época como a actual de retrahimento e desconfiança quanto á verdade das urnas, dominam nos pleitos eleitoraes, compromettendo pela sua falta de criterio o destino das mais respeitaveis instituições.

E infelizmente ahi está faland' bem alto, reclamando providencias poderosas, a desorganização do Districto Federal, que, a continuar como vai, terminará por ficar sujeito a uma commissão executiva, como succedeu no districto da Columbia, na America do Norte, onde a suppressão do regimen representativo, a implantação do regimen autoritario foi a unica taboa de salvação encontrada pelo Congresso para garantir os contribuintes contra o desazo e a imprevidencia dos legisladores.

III

Carta explicativa

Buenos Aires, 19 de Março 1894

*Ill^{mo} Ex^{mo} Sr. Dr J. J. Rodrigues de Freitas**Porto.*

Recebi em tempo o cartão postal com que honrou-me V. Ex^a, em dezembro do anno passado, e acabo de ler a carta nelle promettida, que traz a data de 2 do outro mez.

O apreço em que os republicanos brasileiros sempre tivemos a auctoridade de V. Ex^a seria motivo bastante para que eu ligasse ao seu juizo sobre o meu opusculo excepcional importancia : desvanecem-me os encomios com que recebeu-me e tomo na maior consideração as censuras. Como, porém, V. Ex^a confessa que, devido á debilidade de sua saude, não pôde dedicar ao assumpto toda a attenção de que seria capaz a sua benevolencia para com o auctor, vou permittir-me fazer sobre ellas (censuras) algumas observações, no intuito de destruir as duvidas principaes que V. Ex^a formulou.

Um esclarecimento preliminar necessario : Escrevi a *Democracia Representativa* em poucos dias. Mais do que o conselho de Boileau — *travaillez à loisir etc.*, — poderam na occasião dous motivos — a enfermidade de um filhinho (acabara de perder outro) e a brevidade do praso do encerramento da Camara. A impressão fez-se pelo borrão ; nem tive tempo de reler detida-

mente o manuscripto, para escoimal-o das contradicções formaes e dos mil outros senões que nos escapam na fluencia do primeiro jacto. Nos primeiros dias de revisão das provas, completou-se a minha desgraça, perdendo o filho que mal consolava-me do primeiro golpe. Entreguei o trabalho a um barbaro revolucionario, que, entre muitos disparates que commetteu e que não devem haver escapado a V. Ex^a, emprestou-me uma orthographia impossivel. Quando pude cobrar um pouco mais de calma, volvendo á minha Legação, metti logo mãos a uma segunda edição.

Esta já está terminada. Os capitulos da primeira foram inteiramente refundidos, no sentido de maior precisão e clareza. Outras idéas, concomitantes das primitivas, foram explanadas. A final, 7 capitulos novos foram escriptos, todos relativos a questões que não podiam deixar de ser tractadas, sem que soffresse grandemente o plano geral.

No Brasil, a gente hoje não lê, bate-se : assim, e instigado por amigos do Rio da Prata, resolvi dar já em castelhano a 2^a edição, que será derramada por todas as Republicas neo-latinas. Da traducção encarregou-se um homem de letras dos mais estimados d'aqui. E' possivel que nestes 20 dias eu possa enviar a V. Ex^a um exemplar d'ella. Então, se a sua bondade ainda não estiver esgotada, confio que modificará, em parte ao menos, o seu primeiro juizo, folheando esta 2^a edição. Entre tanto, não será demais adiantar os esclarecimentos que pede V. Ex^a.

Não comprehendeu bem, diz V. Ex^a, a razão de querer eu o quociente eleitoral para o primeiro turno e applicar o methodo da maioria relativa, *sempre que o segundo turno seja necessario.*

Resposta : Precisamente ahí está o nervo da minha concepção ; o segundo turno deve ser sempre necessario ; a probabilidade de apresentarem todos os partidos quocientes exactos é tão remota que frisa a impossibilidade ; então, eu *confiro* á maioria, no 2º turno, todas as fracções que no primeiro sobraram dos quocientes realísados, ou que não bastaram para fazer um. Em troca desse *presente*, espero obter que a maioria, segura por tal modo de conquistar a força numerica de que precisa, *respeite a liberdade da eleição*. Este resultado vale mais, para a verdade da representação do que o *presente* que se faz á maioria.

Pareceu tambem a V. Ex^a que eu quebro o *principio fundamental* da proporcionalidade, fazendo no segundo turno imperar a simples maioria, o que pode resultar no absurdo de um candidato mal votado d'este supplantar algum mais favorecido no primeiro. Darei satisfação separadamente aos dous conceitos que distingo na observação de V. Ex^a : A). Não é a proporcionalidade o *principio fundamental* da minha concepção eleitoral ; é *um dos elementos d'elle*. O principio fundamental é — representação proporcional, na medida do possivel e do razoavel, e creação de solido instrumento do poder publico. Esta dupla aspiração é servida pelo duplo escrutinio simultaneo : o primeiro attende a uma, o segundo provê á outra. B) Não é provavel que um candidato esmaçado no primeiro turno (se fôr da minoria) tenha mais votos nesse 1º do que no 2º qualquer dos da maioria, até o numero sufficiente para cubrir as vagas d'aquelle primeiro : antes de tudo, sendo *de lista* o escrutinio do 2º turno, os candidatos da maioria terão sempre votação superior a todos os quocientes da minoria reunidos e, com

maior razão, á de um candidato que nem um qco-
ciente logrou; depois, como nada se oppõe a que os
nomes suffragados no primeiro turno sejam repetidos
no segundo, se eu, candidato da minoria — fui mais
votado naquelle do que o meu adversario *F.* neste,
naturalmente o vencerei na lista, em que o meu nome
reapparecerá com a mesma, ou maior, cotação. Penso
que a duvida de V. Ex^a arraiga no engano de parecer-
lhe que ha incompatibilidade entre os dois turnos.

Quanto ao systema Hare-Andrœ, sustento que o pri-
mitivo proposto pelo escriptor inglez em 1859, na obra
The election of representatives, é, em substancia, como
eu descrevi na pagina notada por V. Ex^a. A transfe-
rencia dos votos é poncto essencial d'elle, circumstan-
cia que o fez conhecido por *transferible vote*. Hoje ha
muitas variantes do plano original, mas aos meus fins
bastava-me considerar a idéa matriz. Na 2^a edição
encontrará V. Ex^a este assumpto tractado com redac-
ção mais apprehensivel.

Não conheço, e desejo muito possuir, o relatorio de
que V. Ex^a dá-me noticia. Conjecturo que será o que,
a 25 de dezembro de 1883, o S. Fuschini (creio que
hoje ministro) apresentou ao parlamento, como relator
de commissão especial. Ahi, segundo me consta, ana-
lysam-se os systemas Hare-Andrœ, o da Associação
Reformista (de Genebra) e o meu antipathico do voto li-
mitado, pelo qual decidu-se a commissão. Desculpe-me
V. Ex^a de tão longa carta, peccado a que seduziram-
me a sua bondade, manifestada na attenção que deu á
minha obra, e a esperanza de provocar de tão sabio
mestre outros conselhos, que não podem deixar de
aproveitar-me.

Entretanto, melhor do que estas razões vae em breve

esclarecer as duvidas de V. Ex^a a 2^a edição da *Democracia*, cuja versão castelhana, como Cervantes disse ao fidalgo protector, *se queda calzadas las espuelas para ir a besar las manos de Vuestra Excelencia*. Abusarei ainda da sua generosidade, pedindo a V. Ex^a indique-me os nomes de alguns homens competentes de Portugal a quem devo offerecer outros exemplares. Os nossos ultimos quatro annos de agitação nacional, me têm feito perder de vista as cousas estrangeiras, de modo que estou hoje muito ignorante de homens e factos alheios.

Com os mais ardentes votos pela restauração da sua preciosa saude, subscrevo-me

de V. Ex^a.

Am^o, correligionario adm^{or},

J. F. DE ASSIS BRASIL.

169

002/002 R06 FABY