

O DIREITO DE OBSTRUÇÃO

EDGAR DE GODOI DA MATA-MACHADO

Não amam a liberdade os que a todo instante, sob qualquer pretexto ou sob pretexto nenhum, buscam restringir-lhe a extensão do conceito ou minimizar-lhe a compreensão. Só amam a liberdade os que sabem defini-la na integridade de suas notas e se dispõem a exercê-la na multiplicidade das circunstâncias vividas. Há que desconfiar sempre dos que pedem, para a conceituação e o exercício da liberdade, o texto frio da lei. De resto, jamais o encontrarão. Pois quando a liberdade se incorpora ao direito positivo, já passou pela experiência do sangue e da morte.

Onde os textos legais que asseguram o direito das minórias e sua liberdade de ação? Se podem ser citadas normas de natureza afirmativa, onde buscar as de ordem negativa, onde a fronteira, os limites marcantes do exercício de tais prerrogativas? Não podemos medir em quantidade o direito de opinião. E, ou se afirma esse direito, fruto da liberdade de agir, e seus limites não se comportam na lei, mas na razão e em algo de superior a ela, ou melhor será que se faça desde logo a opção pelo despotismo, pela tirania, por uma das múltiplas formas de opressão totalitária.

Incidente acontecido conosco na Assembléia Legislativa ~~do~~ ^{do} Estado conduziu-nos a meditar sobre o direito de obstrução, afirmado, um tanto por instinto, em agitado momento dos debates. Pediram-me enfaticamente um texto de lei, um artigo regimental, um dispositivo qualquer que assegurasse às minórias parlamentares o exercício daquele direito. Não os pude dar. E só me ocorreram, então, idéias gerais sobre liberdade, essas que acima resumo, e a confissão, em linguagem vulgar e galhofeira, de que também não me achava habilitado a dizer em que norma positiva se funda a liberdade de ser um representante do povo trabalhador ou patrão, branco ou preto, de usar cabeleira grisalha ou reluzente careca, de falar em cassange ou em vernáculo puro, de usar gravata vermelha ou botina de elástico. Percebi depois que exemplos tão vulgares iriam, afinal, aproveitar à minha tese. Pois é ainda no senso comum que se há-de buscar a origem daquela prerrogativa.

Define-se um direito antes pela natureza de sua origem e pela constante espontaneidade de seu uso; só depois pela sua incorporação aos textos legais, e essa tanto se pode fazer através de uma afirmação como de uma restrição.

1. O autor exercia o mandato de deputado do estadual (1954-1958), em A.L. de Minas.

Ora, a história de todos os parlamentos refere-nos que sempre se exercitou o direito de obstruir; e o que se lhe contrapõe — o instituto do encerramento de debate — só recentissimamente surge nos regimentos das assembléias. É ver a vasta bibliografia sôbre a vida e a prática dos corpos, de deliberação e de representação política. Do tema especial que nos interessa ocuparam-se o clássico Bentham e mais Robert Luce, Lindsay Rogers, Redlich, Joseph Barthélemy, Harvey Walker e Joseph P. Chamberlain. Em seu exaustivo volume de mais de seiscentas páginas “Constitutional Government and Democracy”, traduzido para o espanhol sob o título de “Teoria y realidad de la organización constitucional democrática”, Carl J. Friedrich afirma que a questão do encerramento de debate — isto é, a medida legal restritiva ao direito de obstrução — constitui “um dos problemas mais acaloradamente discutidos da política moderna”. (pág. 622). Eis o que se discute: a legitimidade da “closure rule”, da chamada “guilhotina”, do encerramento de discussão, pois o direito de obstruir é pressuposto da ação parlamentar.

Vale a pena acompanhar a história do aparecimento da *guilhotina*, ou do golpe majoritário de encerrar a discussão, tal como se verificou, ao final do século passado e em começos do atual, nas assembléias consideradas modelo: a “mãe dos parlamentos”, isto é, a Câmara dos Comuns. (Inglaterra) e ainda a Câmara dos Representantes e o Senado dos Estados Unidos. Minhas notas são tiradas do citado volume de Carl J. Friedrich, de verbetes de Ladislav Konepewsky e de Lindsay Rogers na “Encyclopedia of the Social Sciences”, do livro do último autor citado “The American Senate”, assim como, entre outras fontes de mais fácil acesso, da obra de Theodor W. Cousins “Politics and Political Organization in América” (1942).

O Regimento da Câmara dos Comuns não possuía, antes de 1881, determinação alguma sôbre encerramento de discussão, de tal forma que, durante mais de oitocentos anos, isto é, desde que Simão de Monfort, em 1265, reuniu o primeiro parlamento inglês, trinta anos depois transformado em órgão regular de govêrno, por Eduardo I, vigorou na sua mais extensa plenitude o direito de obstrução, podendo qualquer deputado, sôbre não importa que assunto, falar tanto tempo quanto o quisesse.

• As tradicionais normas de suspensão de debates, desde a decisão presidencial de pôr a matéria em votação, até o adiamento para reunião seguinte (*fixed adjournment*), ou sem data determinada (*indefinite adjournment*) e ainda até que se encontrasse outra solução (*relative adjournment*) não eram suficientes para fazer cessar as obstruções. A crise começou em 1870 (veja-se, pois, que foram necessários onze anos para que os comuns cedessem a imemorial tradição de obstruir...), quando o grupo de representantes irlandêses

iniciou a luta contra os estatutos referentes à sua igreja e à sua pátria ("Irish Church Bill and Land Bill"). Pronunciaram-se, então, 14.836 discursos, dos quais 6.315 feitos pela bancada oposicionista liderada por Parnell e composta por 24 deputados da Irlanda. Durante a sessão, levantaram-se 200 questões de ordem, o que levou o "speaker" (presidente) Brand a declarar que Parnell, com seus vinte e três companheiros., "dominara a Casa". A minoria prosseguiu na sua batalha de obstrução no correr dos *dez anos* seguintes, até que, no dia 2 de fevereiro de 1881, o presidente Brand desfechou o que Rogers chama o seu famoso "golpe de estado". Ia entrar em vigor o instituto do encerramento de discussão, medida extrema e dramática. Mas os irlandeses já haviam obtido grandes vitórias. O que então se discutia era o "Protection of Person and (Ireland) Bill". A obstrução iniciara-se um mês antes. Quatro estafantes reuniões se haviam realizado, e a última consumira 41 horas! Friedrich transcreve a declaração de Brand, num breve "speech":

"Levamos mais de cinco dias discutindo a ação para apresentar o projeto de lei de proteção às pessoas e propriedades da Irlanda. A presente sessão, que começou segunda-feira passada às quatro horas da tarde, continuou até esta manhã de hoje, quarta-feira, isto é, um período de quarenta e uma horas, durante as quais a Câmara se ocupou com freqüência em discutir moções dilatórias de suspensão. Por prolongadas e tediosas que tenham sido tais discussões, as moções foram apoiadas por pequenas minorias em oposição ao sentimento geral da Câmara.

Surgiu uma crise que exige pronta intervenção da presidência e da Câmara. As regras usuais revelaram-se impotentes para assegurar um debate ordenado e eficaz. Importante medida, recomendada no discurso de Sua Majestade, e declarada urgente no interesse do Estado, por uma decisiva maioria, está sendo retardada por obra de minoria pouco numerosa, cujos membros recorreram a meios de obstrução que a Câmara considerou infração parlamentar.

Estão seriamente ameaçados a dignidade, o crédito e a autoridade desta Câmara, e é necessário que sejam reinvidicados. Com as regras e métodos de processo costumeiros, os poderes legislativos da Câmara estão paralizados. É imperativamente necessário um processo novo e excepcional; e estou convencido de que melhor atenderei, na prática, a vontade da Câmara, e de que posso contar com seu apoio, se me nego a conceder o uso da palavra a outros membros, e começo imediatamente a pôr em discussão o assunto. Estou certo de que a Câmara se dispõe a exercer todos os seus poderes para dar efetividade a meu procedimento.

Tenho de deixar a juízo da Câmara ulteriores medidas para assegurar o debate ordenado. Mas quero acrescentar que será necessário assuma a Câmara contróle mais efetivo sôbre seus debates e conceda maior autoridade à presidência".

• Brand contava com a aprovação prévia do Governo, então chefiado por Gladstone. E o regimento da Câmara dos Comuns começou logo a ser reformado. Introduziu-se-lhe a regra do imediato encerramento

de discussão (*closure*), condicionado, todavia, à apresentação de requerimento assinado por 101 representantes! Outras modificações se seguiram, entre as quais a chamada *guilhotina* — que consiste em, depois de certo prazo, pôr em votação a matéria, qualquer que seja o estado da discussão; e a votação “por compartimentos” — **divisão de um projeto em secções**, que se apreciam dentro de certo tempo previamente convencionado. Em 1911, acrescentou-se ao regimento novo processo de apressar o encerramento do debate, o “canguru”, ou privilégio atribuído à presidência de decidir quais as emendas propostas que se hão-de discutir. Friedrich informa ainda que tais inovações continuam a suscitar veementes críticas (de resto, a *closure rule*, a *guilhotina* e o *canguru* são aplicados com especial moderação). Lembra nosso autor a palavra de Finer que, referindo-se principalmente ao *canguru*, assinala o perjgo de que seu uso indiscriminado converta as assembléias em “organizações de vontade” ao em vez de “organizações de pensamento”. E, de sua parte, mostra que as restrições ao direito de obstruir podem vir a privar os parlamentos de “sua posição representativa nacional, colocando-os na situação de representantes de um partido”. (págs. 433 e segs.).

Quase na mesma época, fatos semelhantes aos que assinalaram a luta Gladstone-Parnell ocorriam na Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, onde o papel de Brand era exercido pelo “speaker” republicano Reed, reagindo contra a obstrução dos democratas a um projeto de aumento de impostos.

• Antes, porém de chegar aí, digamos uma palavra sôbre as restrições ao direito de obstruir, na Câmara dos Lordes, e no Senado Norte-Americano. Assinala Lindsay Rogers que, numa como noutro, a resistência a qualquer forma de encerramento de debate tem sido e é ainda maior do que nos outros parlamentos. O sistema *canguru* proposto à Câmara dos Lordes em 1909 só dez anos depois se incorporou ao regimento da Casa. E isso porque um ano antes, em 1918, fôra aplicado pela primeira vez em tôda a história, para a votação da lei sôbre serviço militar — “Military Service Bill” (e estava o povo britânico empenhado em vencer a primeira guerra mundial!). Quanto à *guilhotina* (no sentido dado por Friedrich) teve, até hoje, aplicação em apenas três casos: nas discussões dos “Trade Disputes and Trade Union Bill” (1927), “Rating and Valuation (Appropriation) Bill” (1928) e “Derating and Local Government Bill” (1928). O encerramento de debate pròpriamente dito, nos moldes do *golpe de estado* do “speaker” Brand, só em 1926 foi adotado na Câmara dos Lordes e teve, de então para cá, uma única aplicação: quando se encerrou a discussão da lei de oito horas de trabalho.

O Senado americano só admitiu a *guilhotina* em 1917. A fim

de, entretanto, resguardar a liberdade de manifestação do pensamento das minorias, limitou ao máximo suas possibilidades de êxito. É a regra n.º XXII do seu "Rule Bill". E veja-se o que ali se estabelece: para encerrar a discussão sobre um assunto, deve apresentar-se à Mesa requerimento assinado por um mínimo de 16 senadores, pedindo ao presidente submeta à consideração dos pares, na reunião seguinte, esta pergunta: "*Is the sense of the Senate that the debate shall be brought to a close?*". ("Está no consenso do Senado que o debate possa ser encerrado?"). E para que se encerre necessariamente é que *dois terços* dos senadores respondam afirmativamente. Razão tem Rogers para observar:

"estando dividida e confusa a responsabilidade, o freio que em certas ocasiões põem os senadores obstrucionistas (em determinados assuntos) é de grande valor. Só o Senado norte-americano pode atuar como um *instrumento pedagógico* ou produzir uma *catástrofe* de obstrução... O Senado pode assim ajudar o país a formar sua opinião e, por sua eterna vigilância (a expressão é dêle...) atuar como *autêntico balancin da Constituição*".

Acrescentarei que, até hoje, numa só conjuntura aplicou o Senado o encerramento de discussão: e foi para aprovar o Tratado de Versalhes! É que, diz-nos ainda Rogers sobre o instituto de encerramento de debate,

"it remains an emergency not a normal method of procedure" (continua a ser medida de emergência e não um método normal).

• Vamos agora ao caso do speaker Reed, da Câmara dos Representantes.

Foi em 1899. Benjamin Harrison governava os Estados Unidos e era membro do Partido Republicano. Mas, no Congresso, contava com escassa maioria. Iniciava-se entre os representantes a discussão de um projeto de aumento de impostos e taxas que deveriam recair sobre os produtos agrícolas. Começou aí a obstrução dos democratas, contrários a "The McKinley tariff". Reed tinha idéias próprias sobre o funcionamento do Congresso. São dêle estas palavras:

"O objetivo de um corpo parlamentar está em agir e não em deter a ação. Daí que, se algum membro ou grupo de membros trata de opor-se ao andamento ordenado dos assuntos, ainda que seja utilizando moções parlamentares ordinariamente reconhecidas, a maioria tem o direito de negar-se a debater tais moções e a fazer que prossiga o andamento dos assuntos públicos.

O órgão da Câmara é, em primeiro lugar, a pessoa que foi eleita "speaker" (presidente); em caso claro, é seu dever, dando-se conta da situação, tratar de levar à prática as intensões e desejos da maioria do corpo que representa".

Se bem disse, pôs-se logo em ação.

Contra a obstrução dos democratas, começou por modificar o sistema de contagem de *quorum*: eram considerados presentes os representantes que fôsem vistos dentro da Casa, estivessem onde estivessem. A seguir, chamou a si a liderança dos trabalhos, fazendo e acontecendo: atribuiu-se poder discricionário para conceder ou recusar o uso da palavra, imaginou planos prévios para os debates e o que nêles se haveria de discutir. Não tardou a reação. E Reed foi cognominado "o Czar".

A lembrança de sua passagem pela presidência da Câmara permaneceu ainda por muitos e muitos anos. E quando, em 1910, uma coligação de democratas, então em minoria, e republicanos *progressistas* determinou que o "speaker" não mais tivesse parte no "Comité de Regras", essa verdadeira *deposição*, como a denomina Friedrich, fêz-se aos gritos de *abaixo o Czar!*, *fora com o despotismo!*

Mas a atuação de Reed aliada ao aumento de impostos que, afinal, como aconteceu na Assembléia mineira, acabou por ser aprovado, teve conseqüências ainda mais graves. Ele, pessoalmente, conheceu a derrota, quando quis ser indicado pela convenção de seu partido como candidato à Presidência da República. E os republicanos, com Harrison a pleitear a reeleição, deixaram o poder, pois, em 1892, Grover Cleveland, do Partido Democrático, foi eleito Presidente dos Estados Unidos!...

• Eis os fatos que, nos parlamentos modelos, motivaram a reação contra o direito de obstruir. Sei que uma pesquisa mais atenta, inclusive na história das Câmaras e Assembléias do Brasil, nos revelaria outros tantos famosos casos de obstrução. Em seu ~~seu~~ ^{seu} ~~cento~~ tratado de Direito Constitucional, Ferrúcio Pergolesi nos dá notícia de esforços obstrucionistas no parlamento italiano, alguns recentes: em 1899, na discussão de uma lei de segurança pública, quando se apresentaram inúmeras questões de ordem, 251 contra-projetos, artigos aditivos, emendas, propostas de suspensão, discursos intermináveis; outros ainda em 1900 e em 1914; por fim o de março de 1949, contra a aprovação do Pacto do Atlântico, quando, em sua quase totalidade, os membros da minoria fizeram, durante dias sucessivos, longas declarações de votos.

• Se fôssemos agora indagar o que nos diz a doutrina, veríamos que modernos tratadistas como Kelsen, Radnitzky, Nigro e Paolo Biscaretti de Ruffia são unânimes em reconhecer a liceidade da obstrução, a que chamam *técnica*, opondo-se apenas à outra, à *política*, também em uso, às vêzes, não porém justificável... Do último dos autores citados tiro a conceituação de *obstrucionismo técnico*:

“Um dos métodos não raro empregados pelos partidos de oposição para impedir a obra do governo é constituído pelo chamado *obstrucionismo*; distinguindo-se, a tal respeito, um *obstrucionismo técnico*, que se concretiza pelo emprêgo de meios em si *lícitamente* considerados (como a intervenção de numerosos oradores que pronunciam intermináveis discursos, a freqüente provocações de chamadas nominais, a suscitação de repetidos incidentes regimentais, etc.)”.

Kelsen, em sua “Teoria Geral do Direito” (ed. esp. pág. 448) escreve:

“A obstrução chama-se *técnica* quando consiste no emprêgo formal de meios regimentais, como: longos discursos; provocação de votações nominais; apresentação de proposições incidentais, que se devam discutir antes dos assuntos da ordem do dia, etc. *Não é possível, em absoluto, rechaçá-la* como incompatível com o sistema de maiorias, já que tal sistema não se pode identificar com o *domínio* destas últimas. Com efeito, a obstrução tem sido muitas vêzes um meio não de tornar impossível em absoluto a formação da vontade parlamentar, mas, ao contrário de obrigar (as maiorias) a *segui-la*”.

Há, entre nós, um cronista parlamentar que se vem mostrando verdadeiro técnico em questões interpretativas da Constituição e do regimento das Câmaras. Trata-se de Pedro Dantas, *do* “Diário Carioca”, ou, antes, de Prudente de Moraes Neto, o fino crítico revelado pelo movimento modernista de 22. Em comentário a *recente* tentativa de obstrução levada a efeito pelo deputado Aliomar Baleeiro, escreveu o cronista:

“Não lhe faltou mesmo, para distinguí-lo dos expedientes protelatórios de simples politicagem, a leal e digna declaração do propósito de obstruir, que era o seu, *usando de um recurso parlamentar sempre reconhecido às minorias*”.

Para terminar, acentue-se que o direito de que nos ocupamos vale como verdadeira *técnica de elaboração* legislativa. Da *recente* obstrução realizada pela minoria democrática na Assembléia de Minas, contra a aprovação de um projeto de aumento de impostos e de reforma dos processos de fiscalização e arrecadação, resultaram modificações profundas no texto da lei (cujo exame não vem ao caso, aqui). Enquanto se retarda a decisão da maioria, o esforço da oposição sensibiliza a opinião pública, cuja atuação sobre as assembléias de representantes do povo sempre produz algum efeito, ora mais ora menos profundo. É, evidentemente, a obstrução uma técnica extrema e excepcional. Seu emprêgo se faz contudo necessário, pois, para mal nosso, a situação, nas assembléias brasileiras, continua a ser aquela a que aludia Rui, em certo passo de seus “Comentários à Constituição Federal Brasileira”, muito próprio para ser citado ao final dêste modesto estudo:

“Em todos os parlamentos livres, a minoria é a auxiliar necessária da maioria na obra legislativa, do mesmo modo que, em todos os regimes constitucionais, a oposição é a colaboradora indispensável do Governo na obra da administração. Mas se, não sabemos por que diabruras do republicanismo no Brasil, a oposição, aqui, é um crime e a minoria uma importuna; se o poder, entre nós, já não tolera senão a revolta da sua domesticidade, a guerra subterrânea da mexeriquice, da intriga e da traição dos criados contra os amos; se, no Congresso, a representação nacional é a maioria, então, ponha esta aos ombros a responsabilidade sem partilha, que resulta de sua autoridade sem contraste”.