

REVISTA DE REVISTAS

PERIÓDICOS ESTRANGEIROS DE DIREITO PÚBLICO E DE POLÍTICA — Está a Comunidade Britânica de Nações desaparecendo? («The American Political Science Review») — A reforma do Estado nos Estados Unidos («Revue du Droit Public et de la Science Politique») — Uma democracia-piloto: a República das Filipinas («Revue Politique et Parlementaire») — A volta de Vargas no Brasil («Foreign Affairs»).

O número de setembro de 1950 da clássica publicação americana *The American Political Science Review*, o Professor K. C. WHEARE procura responder à grave pergunta: “Está desaparecendo a Comunidade Britânica de Nações?”

Declara o conhecido professor de Oxford que houve e haverá mudança no complicado conjunto de Estados, de forma que pode ter surgido dificuldade de interpretação por parte de observadores menos avisados, que, em face dos acontecimentos desde 1945, logo concluíram tratar-se uma crise de desaparecimento. Desde 1926, a Comunidade Britânica de Nações se constituiu, segundo a célebre definição do ato de WESTMINSTER, de um grupo de comunidades autônomas, dentro do Império Britânico, iguais, de nenhum modo subordinadas em qualquer assunto interno ou externo, embora unidas por uma comum lealdade à Coroa e livremente associadas como membros da Comunidade Britânica de Nações. Tais Domínios eram, em 1945, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul e provavelmente o Eire. A Comunidade tinha 87 milhões de habitantes e a grande maioria era britânica.

Daí para cá, grandes transformações se verificaram na composição da Comunidade. Em 1947, entraram para o agregado a Índia, com 337 milhões de habitantes, e o Paquistão, com 68 milhões; em 1948, entrou o Ceilão, com 6 milhões; e, em 1949, o Eire abandonou oficialmente a condição de associado. Assim, em 1950, os seis membros de 1945 passaram a oito e a população subiu de 87 para 496 milhões de habitantes, realizando pacificamente a maior liberação de povos que se registra na história da civilização.

Além desta, houve importante mudança na composição racial, pois a maioria britânica de 1945 passou a minoria acentuada em 1950, deixando a Comunidade, portanto, de ser britânica. Ademais, já não mais é predominantemente cristã, nem branca.

Mas, não é tudo. Não é mais também uma associação de Reinos, pois a Índia não adotou essa forma de governo e contudo foi admitida como membro da Comunidade. É verdade que se discutiu

muito se a Irlanda do Sul (Eire) era Reino, quando elegia repúblicamente o seu presidente, só porque o seu Parlamento havia reconhecido em 1936 o Rei da Inglaterra como seu representante para efeito de ação externa, podendo tomar resoluções em assuntos internacionais, em nome dos irlandeses. Seria então república por dentro e monarquia por fora, anomalia de que só ingleses são capazes.

Até então, parecia assentado que a participação na Comunidade implicava em reconhecimento do Rei. Era, pois, também uma Comunidade de Reinos e o caminho mais curto para sair dela seria proclamar a República. Em 1948, o Parlamento irlandês derogou o ato de 1936, que autorizava o Rei da Inglaterra a representá-lo e este personagem inglês desapareceu do mecanismo governamental do Eire, que se separou por completo do Agregado. Dez dias depois da entrada em vigor do regime republicano integral na Irlanda, a Conferência dos Primeiros Ministros concordou com a admissão da Índia na Comunidade como República, desde que manifestasse êsse desejo. Os debatedores de ciência política poderão discutir com fartura de argumentos a hipótese de apurar, caso a declaração acima tivesse sido anunciada onze dias antes, se a Irlanda do Sul se teria afastado da Comunidade nos mesmos termos.

Tendo a Índia se transformado em República, em janeiro de 1950, a Comunidade passou a compor-se de um grupo de Reinos e uma República. Como conciliar tal situação com a famosa definição de LORD BALFOUR? Dizia êle que os membros deviam comum lealdade à Coroa e a Índia havia declarado apenas que o Rei seria aceito como símbolo da livre associação dos Domínios. Como o uso da palavra lealdade em 1926 parece ter sido feito para indicar uma situação mais sentimental do que legal, a entrada da República da Índia não veio perturbar o arranjo do mecanismo internacional peculiar dos ingleses. O Professor WHEARE propõe, então, que a frase fôsse assim redigida, para se conformar com a realidade de 1950: "Unidas por uma comum aceitação do Rei como símbolo de sua livre associação como membros da Comunidade e, como tal, o chefe de Comunidade."

Outra importante evolução política dêsse intrincado organismo internacional contemporâneo refere-se ao desaparecimento da condição de subdito britânico atribuída aos membros da Comunidade, como uma espécie da supernacionalidade. Em 1945, havia uma Comunidade Britânica de Nações, com nacionalidade comum, além da nacionalidade local, o que constitui caso especial de dupla nacionalidade. Daí para cá, cada Domínio está legislando separadamente sobre a matéria, sob a inspiração das conclusões de uma

comissão de peritos, que sugeriu fôsem, em cada Estado, os nacionais dos outros associados tratados como subditos britânicos. Na discussão do projeto de Lei sôbre nacionalidade na Grã-Bretanha, em 1948, foi lembrado que a locução "cidadão britânico" mal se aplicaria a asiáticos, havendo a proposta de substituí-la por "cidadão da Comunidade"; mas a novidade não pegou.

Diante de tão extraordinária evolução, muita gente há de admirar-se de que se fale em unidade de um bloco que não tem quase nada em comum, mas, afirma o Professor WHEARE, os membros da Comunidade estão trabalhando mais intimamente e mais harmoniosamente hoje do que em qualquer época anterior de paz e mesmo de guerra. O mecanismo está mais complicado e mais delicado, mas muitas fôrças estimulam a sua unidade e a principal delas é a política exterior da Rússia; a crença comum na liberdade e na independência é o laço comum mais forte que mantém os Domínios na mesma organização. Assim, conclui o articulista, a Comunidade não é uma liga; não é uma aliança ou confederação, nem uma federação; não se baseia em acordos, nem em tratado, nem em convênio e nem em constituição. Historicamente, é uma associação de Estados independentes, que eram no passado unidos pelo fato de serem todos governados afinal pelo Reino Unido e que agora continuam unidos porque, por sua livre vontade, decidiram permanecer associados, consultando-se e assistindo-se mutuamente em matéria de interesse comum.



Em sucessivos números da *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, o Professor ROGER PINTO, da Faculdade de Direito de Lille, analisou palpitantes problemas da presente situação do direito público americano, demorando-se no estudo da reforma do Estado, o novo federalismo, a reforma do Congresso e o fim do governo dos Juizes. Resumiremos, a seguir, pela sua oportunidade, apenas o primeiro dos trabalhos, publicado no primeiro número de 1950 e referente à reforma do Estado, ao novo federalismo, à supremacia da União, à cooperação da União com os Estados-membros e ao futuro destas últimas entidades territoriais.

O estudo do Professor R. PINTO é tanto mais interessante quanto se pensa em reorganizar a estrutura federal brasileira e os vários grupos de centralizadores e descentralizadores disputam o critério a ser adotado na revisão.

Nos Estados Unidos, espelha-se o fenômeno mundial da expansão das atividades do Estado. A partir de 1929, o governo americano modificou-se fundamentalmente. A despesa pública passou de 3 para 55 bilhões de dólares. O número de funcionários subiu de 570.000, em 1929, a 6.083.000, em 1949. O Estado está aos poucos assumindo caráter coletivista. Dispõe de 25% da renda nacional, administra numerosas empresas industriais e comerciais, intervém na vida dos cidadãos cada vez mais, de forma a justificar a frase de um alto funcionário de que o governo federal dos Estados Unidos é hoje "a empresa autônoma mais vasta do mundo."

As instituições constitucionais tiveram de adaptar-se às condições sociais e econômicas, recebendo novo conteúdo. Assim, o povo americano afastou-se definitivamente do federalismo tradicional; o executivo amplia sua rede de funções e está sendo necessária uma reforma de fundo do governo, no seu conjunto, para colocar-se à altura das condições emergentes da nova ordem de coisas.

Para alcançar tão extenso objetivo, uma comissão foi instituída, sob a chefia do ex-Presidente Hoover, com a tarefa de analisar a organização atual da administração e propor a reforma geral de sua estrutura.

No plano federal, propriamente dito, a novidade dos novos rumos tomados pelo direito americano, através da interpretação construtiva da Corte Suprema, é constituída pela rejeição do princípio da soberania dual, famoso desde CALHOUN, substituído pelo reconhecimento da supremacia federal. Ao contrário do que verificara TOCQUEVILLE, em 1835, isto é, "o governo federal é a exceção; o governo dos Estados é a regra comum"; o outro francês, em 1950, apura que os Juizes da Corte Suprema dos Estados Unidos, abandonaram a doutrina tradicional, consagrando a supremacia federal, em 1937 e 1941. Na realidade, explica o Professor PINTO, a reserva de poderes aos Estados-membros tinha por objetivo a proteção dos indivíduos e sobretudo das empresas contra a intervenção econômica da União. Era, no fundo, expressão do liberalismo econômico. O seu abandono como doutrina constitucional acarretaria inevitavelmente a revisão.

A supremacia federal exprime a seu modo, o caráter geral dos problemas políticos, econômicos e sociais atuais dos Estados Unidos e se faz necessária uma nova técnica de cooperação entre as várias esferas de governo. O desenvolvimento dessa colaboração se efetiva através da regulamentação federal uniforme de várias atividades freqüentemente executada por pessoal dos Estados-mem-

bro; através da construção da noção de interesse nacional pela Corte Suprema; pela legislação concorrente e complementar e pelos auxílios financeiros, a serem usados sob condições previamente estabelecidas que afinal transforma certos serviços estaduais em simples executores da política federal no respectivo território. Quanto a esta última cooperação, a Comissão Hoover manifesta-se apreensiva, porque tais auxílios — como os convênios daqui — se fazem um pouco sem plano e sobretudo à margem dos orçamentos e das orientações locais. A recomendação dos peritos é no sentido de entrosar as subvenções nos orçamentos.

A consequência de tal estado de coisas registra-se no deperecimento paulatino dos Estados-membros, reduzidos na realidade a meras províncias. O seu quadro territorial já não é intangível, pois empresas federais regionais (tais como as nossas) abrangem o território inteiro ou parte de vários Estados e não apreciam os interesses de cada porção em prejuízo do conjunto administrado. Devem então os Estados-membros ser suprimidos? O Professor, PINTO, ao enunciar a pergunta, já tem a resposta preparada, porque reconhece a força do federalismo na vida política americana, embora seja real a decadência dos Estados-membros como unidades econômicas. A principal fonte de vitalidade política dos atuais Estados-membros repousa no fato de serem circunscrições eleitorais. Os políticos americanos toleraram e toleram a invasão da União na economia e na administração dos Estados-membros, mas reagirão enérgicamente contra qualquer reforma eleitoral que vise a privá-los das posições conquistadas.

Para conciliar o conflito evidente destas várias tendências, está sendo sugerida nos Estados Unidos a reforma das relações entre a União e os Estados-membros. A Comissão Hoover sugere precisamente: "Recomendamos que as funções e atividades governamentais sejam reexaminadas para determinar as que podem ser útilmente exercidas pelos diferentes governos e as que exijam concentração, financiamento ou administração comum."

A repartição de competências entre a União e os Estados-membros é assim a pedra de toque da reforma do Estado nos Estados Unidos e os peritos se esforçam por encontrar a fórmula mais cômoda para conseguir o equilíbrio almejado. As sugestões são tôdas perigosas e, especialmente em matéria fiscal, dão uma idéia da dificuldade, pois, neste terreno, as divergências assumem caráter agressivo, por atingirem o bôlso dos interessados. Há quem deseje a criação de um organismo fiscal comum; há quem pleiteie a federalização da arrecadação estadual ou mesmo uma nova discriminação de rendas da União e dos Estados-membros.

O Sr. FRANÇOIS HERBETTE, no número de fevereiro deste ano da *Revue Politique et Parlementaire*, analisa a situação das Filipinas, transformadas em República, em 1946, e oferece à nossa curiosidade interessantes considerações sobre as possibilidades de transplantação de instituições democráticas jefersonianas para o solo asiático espanholizado do famoso arquipélago às portas dos mares da China.

O autor se propõe considerar as Filipinas como uma democracia-piloto isto é, como uma experiência para os demais casos em evolução no território da Ásia ou de outros continentes, nos mesmos moldes das fábricas-piloto, onde se realizam experimentalmente as aplicações de métodos e processos ainda não definitivamente aprovados, a título de observação : é que se tenta hoje o estabelecimento de instituições democráticas em países retardados e a experiência filipina pode servir de modelo para o plano ousado dos ocidentais.

Os ilheus foram preparados durante 50 anos pelos administradores americanos e a sua república funciona há 4 anos. Tem ela características formais, que evocam as das repúblicas latino-americanas, isto é, sufrágio universal, eleição do chefe de Estado, bicameralismo, poder judiciário independente. Mas, o país tem peculiaridades, que convém enumerar. Os espanhóis ali deixaram 300 anos de influência latina e os americanos 50 de anglo-saxã. Por isso, o povo apresentou-se, em 1946, familiarizado com os costumes, as instituições e as concepções morais do mundo ocidental. Mas, a força dessa influência não foi tão grande, nem tão profunda que ocidentalizasse essas ilhas asiáticas, como ocidentalizou as populações da América Latina. Os chineses do sul sempre mantiveram poderosa mestiçagem nas ilhas e a tradição linguística asiática predominou, pois a língua oficial do país é o dialeto malaio "tagalog". Assim, a cepa ocidental está produzindo vinho oriental e não se pode garantir que o futuro não nos reserve surpresas no terreno político e democrático. A analogia com o que se passa com a religião católica ocorre sem esforço : o meio filipino produziu uma heresia que arrastou milhões de fiéis. A ortodoxia democrática manter-se-ia indefinidamente ?

O novo Estado filipino resulta de lenta e tenaz obra educativa do americano, mas se pode perguntar se oferece garantia de verdadeira unidade política independente. De fato, as constituições democráticas puderam alicerçar-se na consciência popular de forma relativamente sólida e o autor nos recorda que também na América Latina há 50 % de analfabetos e foi possível instaurar a democracia; mas o regime filipino não comporta comparação com o da Suíça, por exemplo. Ainda é um país de caciques e cada elei-

ção é uma batalha. Quanto ao aspecto exterior, a situação da República é mais embaraçosa. As ilhas não estão isoladas no mundo, para que a atual consciência política possa manter-se sem que os dirigentes se preocupem com a vizinhança. O arquipélago, na realidade, está entre duas civilizações e a agressividade da ideologia comunista que passeia seus tentáculos sobre os mares em derredor, é motivo de inquietação nas ilhas. Por outro lado, o Japão, imperialista sempre cobiçou vantagens na região. De modo que as tensões internacionais são decisivas para a vida das instituições do país e a República não tem força econômica e militar para garantir-se em qualquer eventualidade de paz ou de guerra. Depende vitalmente da ajuda americana em armas e em dinheiro para sustentar-se no elevado padrão de vida a que conseguiu trazer os seus 20 milhões de habitantes. Concluindo, poderíamos resumir a tese do artigo na seguinte frase: "O Estado-piloto das Filipinas, sob o ângulo político, pode ser considerado como sucesso e insucesso relativos. É sucesso no sentido de que os americanos conseguiram levar muito adiante a educação política do povo filipino e criaram quadros capazes de, no momento, substituí-los inteiramente na administração e no governo do país, sem que se possa prejudicar a evolução futura desses quadros, uma vez que há apenas um quadriênio que são experimentados. É insucesso no sentido de que essa nação, ocupando posição estrategicamente importante, não pode assegurar a própria defesa contra invasões asiáticas.



O Sr. H. H. HARING, professor de história e economia da América Latina na Universidade de Harvard, teceu especiais comentários em torno das recentes eleições brasileiras, no número de janeiro último de *Foreign Affairs*, dando sua interpretação dos acontecimentos eleitorais que tanta tinta já gastaram de escritores e comentadores políticos nacionais. Segundo o Professor HARING, a eleição foi amargo teste de funcionamento das instituições representativas no país, do qual a República se safou relativamente bem. As eleições simultâneas para os cargos do governo e representação na União, nos Estados e nos Municípios criaram situação embaraçosa para o eleitorado, além da circunstância de haver três candidatos à presidência da República. Atribui o surpreendente resultados das urnas à influência dos seguintes fatores gerais: as difíceis condições de vida conseqüentes à inflação, que tornaram o povo inclinado a mudar de orientação; a popularidade do Sr. GETÚLIO VARGAS; a existência de grande número de quereristas nas fileiras

e nos postos de direção do PSD; a atitude de muitos políticos, que apoiaram DUTRA em 1945 por interesse pessoal e que, em 1950, penderam para o lado que lhes oferecia melhores perspectivas; a contribuição financeira do Sr. ADEMAR DE BARROS.

Para explicar a situação, o articulista procurou fazer o retrospecto do desenvolvimento da consciência política partidária entre nós, recordando a existência de fictícios partidos nacionais no Império. Eram eles, na realidade, oligarquias que se assenhorearam das máquinas eleitorais para governar o país, onde havia 80 % de analfabetos. A República veio encontrar a mesma prática, acentuada ainda mais pelo predomínio político dos grandes Estados. O binômio Minas-São Paulo decidia as questões fundamentais. Se a ascensão do Sr. GETÚLIO VARGAS em 1930 foi um protesto contra essa situação, o revolucionário vitorioso não concorreu para fortalecer o sistema pluripartidário. Pelo contrário, o ditador presidencial eliminou os partidos da vida pública e fechou as portas do Parlamento. O tipo de regime por ele instaurado não se assemelhou, por isso, às ditaduras monopartidárias da Itália e da Alemanha, onde o partido oficial eliminou os demais do cenário político e governou sozinho até desaparecer na II Grande Guerra. Nesse período, o Sr. VARGAS governou sozinho, usando uma inteligente manipulação de freios e contrapesos entre os políticos e os generais que com ele colaboravam. Ultrapassada a ditadura e fundados os partidos de âmbito nacional em 1945, o Presidente DUTRA pouco ou nada fez para consolidar as recentes instituições, melhorando as respectivas estruturas. Os pequenos partidos, aproveitando-se das circunstâncias, introduziram, por sua ambição desmedida, novos elementos de perturbação da obra de criação e manutenção de uma estrutura partidária de caráter nacional. Iniciada a campanha eleitoral de 1950, houve possibilidade de infinitas combinações, dada a grande quantidade de candidatos a serem votados em uma só operação. Os partidos se ressentiram com as eleições simultâneas e, mais uma vez, o personalismo saiu lucrando sobre a frágil consciência partidária, formada ao calor da campanha de 1945.

Segundo o Professor HARING, o Sr. GETÚLIO VARGAS colocou-se em posição favorável à vitória desde que se classificou como único candidato de oposição. A sua crítica ao governo DUTRA, envolvido nas conseqüências dos atos da ditadura de que ele próprio era o chefe, não teve competidor e é provável que, passada a crise eleitoral, o governo do General venha a ser julgado mais serenamente, em especial por suas realizações nas áreas de assistência social, educação primária e comunicações.

As surpresas da eleição de 3 de outubro são o comêço e não o fim de um período crucial para a existência das instituições representativas no Brasil. Considera com pouca confiança as promessas dos vencedores nos vários setores, cita a frase clássica de de que, para o "homo politicus", *tôdas as suposições são possíveis e tôdas as conclusões prováveis*, para concluir que o novo presidente anuncia orientação trabalhista nos moldes da política britânica atual, esperando o Professor de Harvard que tão importantes alterações da política brasileira se façam através de um governo de evolução e não de revolução — ORLANDO M. CARVALHO.