

# **CURSO BÁSICO DE FORMAÇÃO**

## **IV- GOVERNO REPRESENTATIVO**

**BRASÍLIA**  
**2009**

## **SUMÁRIO**

### **I.COMO SURTIU O GOVERNO REPRESENTATIVO**

- 1.O caráter dramático da experiência inglesa no século XVII
- 2.Questões emergentes que levaram ao governo representativo
- 3.A restauração da monarquia e a Revolução Gloriosa
- 4.A elaboração doutrinária devida a Locke e seu papel na Revolução Gloriosa

#### **ANEXOS**

Petição de direito (1628)

Bill of Rights (1689)

Dados biográficos de John Locke e idéia sumária do **Segundo Tratado**

A contribuição de Kant na conceituação do Estado de Direito

### **II.A CONSOLIDAÇÃO DO GOVERNO REPRESENTATIVO E SUA DEMOCRATIZAÇÃO NA INGLATERRA**

- 1.A Europa no momento da emergência do governo representativo
- 2.Consolidação do sistema representativo no século XVIII
- 3.Efeitos sociais da Revolução Industrial e a Reforma de 1832
- 4.Livre-cambismo e bases sociais da Era Vitoriana
- 5.Fracasso do cartismo e caminho seguido pela universalização do sufrágio
- 6.Consagração do modelo inglês: a experiência americana

#### **ANEXO**

William Pitt e a independência do Parlamento

### **III.ÓBICES E PERCALÇOS À DISSEMINAÇÃO DO GOVERNO REPRESENTATIVO NA EUROPA CONTINENTAL**

- 1.Idéia geral do problema
- 2.O democratismo na cultura luso-brasileira
- 3.Indicações sobre a obra de Rousseau
- 4.A recuperação do ideal democrático
- 5.Emergência de outras forças contrárias ao sistema representativo
- 6.O papel dos sistemas eleitorais
- 7.A democracia representativa passa a prova da história

### **IV.A DOCTRINA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

Apresentação

- 1.Textos de Burke, Stuart Mill, Benjamin Constant e Silvestre Pinheiro Ferreira
2. Os partidos políticos

- a) A doutrina do partido político
- b) Comentários à bibliografia sobre partidos políticos
- 3. Propostas de organização da sociedade
  - a) Enunciado geral
  - b) A proposta do Liberalismo Social e do Liberalismo Conservador
  - c) As propostas Socialista e Social Democrata
  - d) As encruzilhadas do conservadorismo católico

## **V.A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E SEUS CRÍTICOS**

### Apresentação

1. O processo democrático segundo Dahl
2. As críticas à democracia representativa
  - a partir de referência equivocada
    - a) Pressuposto dos atuais críticos do governo representativo
    - b) O que era de fato a democracia grega
    - c) Resultados práticos da “democracia deliberativa”
3. O papel da autoridade
  - a) Condições de seu exercício na vida política
  - b) Principais estudos dedicados ao tema
4. Autoritarismo e suas formas
  - a) Modalidades recentes
  - b) Conceituação de autoritarismo

## **VI. QUESTÕES CENTRAIS DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA**

### Apresentação

1. As ondas de democratização, segundo Samuel Huntington
  - a) As chances da democracia apontadas por Huntington
  - b) Como Huntington conceitua as ondas democráticas
2. Advertência do Visconde de Uruguai, artífice da adoção do sistema representativo no Brasil do século XIX
  - a) O que levar em conta ao copiar instituições
  - b) Diferenciação entre instituições inglesas, norte-americanas e francesas
3. Aspectos centrais a considerar na transição para a democracia
  - a) Acordo entre as principais forças intervenientes
  - b) Dificuldades no primeiro intento
  - c) A consolidação dependerá da instauração do mínimo de cultura democrática

## I.COMO SURTIU O GOVERNO REPRESENTATIVO

### 1.O caráter dramático da experiência inglesa no século XVII

O governo representativo surgiu na Inglaterra no século XVII, em meio a uma luta sem quartel, guerra civil, condenação de um monarca à morte, abolição da monarquia, experiência de governo ditatorial, enfim como uma alternativa a uma situação muito concreta. Nessas circunstâncias, não se pode dizer que haja saído pronto e acabado da cabeça de ninguém.

O conflito que se instaurou na Inglaterra era de índole religiosa. Embora tivesse rompido com o Papa em 1534, Henrique VIII (nascido em 1491; reinou de 1507 a 1547) não teria oportunidade de dar feição diferente da tradicional à Igreja nacional que instaurou, denominando-a de Anglicana. Tal viria a ocorrer durante o longo reinado (1558 a 1603) de Elisabete I.

Sob Elisabete, a Igreja Anglicana adota os princípios da Reforma, basicamente do calvinismo. Contudo, a feição exterior de sua organização permanecia a mesma. Ainda que formalmente seu chefe fosse o monarca, manteve-se a hierarquia precedente e a própria denominação (bispos). Esse aspecto, aparentemente secundário, provocou grande reação, ensejando o surgimento de outras muitas igrejas protestantes com diversas denominações. Como aspiravam à "pureza" no acatamento aos princípios da Reforma, inclusive em matéria de organização eclesiástica, foram genericamente chamados de puritanos, se bem que no mencionado período da história inglesa tenham sido batizados de **dissenters** (dissidentes).

No processo de afirmação da Igreja Anglicana, Elisabete I perseguiu ferozmente aos católicos, em revida à hostilidade que merecera de sua parte. Sua irmã, que a precedera no trono (Maria I), buscou reaproximar-se de Roma. O Papa, por sua vez, não recuou nem mesmo diante da violência para impedir a ascensão de Elisabete. O certo é que, ao longo dos seus 45 anos de reinado extinguiu de fato a presença de católicos. Recusou-se também a aceitar a proliferação de outras igrejas protestantes, mobilizando-se contra os "dissenters". Mas aqui não teve o mesmo sucesso. Ao fim de seu reinado a maioria estava convertida ao protestantismo, ainda que subdividida em diversas igrejas, além da Anglicana.

Os incidentes com a Escócia, naquele período, evidenciam o temor que a Casa Reinante tinha em relação à possibilidade de reintrodução do catolicismo, com a morte de Elisabete. Não tendo descendência, a coroa passaria para os Stuart, que reinavam na Escócia. Ali a maioria da população havia se convertido ao protestantismo, dando nascedouro à Igreja Presbiteriana, durante largo período a principal confissão de inspiração calvinista. Apesar dessa realidade, a rainha, Mary Stuart, converte-se ao catolicismo e Elisabete trata de obriga-la a renunciar ao trono da Inglaterra, em favor do filho. Admitia que viesse a tornar-se rei da Inglaterra, como de fato aconteceu.

Se bem os incidentes entre as duas rainhas tenham sido entremeados de disputas de outra índole - aliás muito exploradas pelo cinema -, a questão central dizia respeito à

religião. Elisabete acabaria condenando Mary Stuart á morte e ordenando a sua execução em 1587. Os grandes traumas vividos pela Inglaterra no ciclo posterior justificam plenamente a importância que Elisabete atribuía à questão religiosa e a tenacidade com que buscou a consolidação da Igreja Anglicana.

A Casa Stuart – que substituiu aos Tudor – agravou o conflito religioso e deu origem a uma disputa com o Parlamento. A confluência dos dois movimentos levou o país à guerra civil e à abolição da monarquia. Como não chegou a ser encontrada uma alternativa durável, os Stuart voltaram ao poder. Insistindo nos mesmos erros, ensejaram a Revolução Gloriosa de 1688 que encerrou de vez com a possibilidade do monarca inglês professar outra religião que não a adotada oficialmente. Semelhante dispositivo acabou por exigir a ascensão de uma outra Casa Real, o que se deu a partir de 1714.

Elisabete I foi substituída por Jaime I (reinou de 1603 a 1625). Este arrefeceu o combate aos católicos, tentando mesmo que fossem tolerados e que se restaurassem as relações com Roma. Mas não chegou a precipitar os acontecimentos. David Hume (1711/1776), em sua *História da Inglaterra* (vol. IV) afirma que Jaime I reforçou a autoridade da Igreja Anglicana mas era menos contrário à Igreja de Roma que Elisabete, "e, gradualmente, reduziu o rigor das leis dirigidas contra aquela Igreja. Mas os efeitos dessas disposições não favoreceram a conclusão do seu reinado".

Ao defrontar-se com a eminência da morte, converteu-se ao catolicismo e documentou em carta essa conversão, documento que o seu filho e herdeiro cometeu a temeridade de divulgar. Carlos I assumiu com a morte de seu pai (em 1625), casou-se com uma católica, irmã do rei da França (Luís XIII) e logo entrou em conflito com o Parlamento, muito provavelmente devido ao fato de que esta instituição encontrava-se firmemente em mãos dos protestantes.

Entre os documentos que costumam ser arrolados como parte integrante dos textos básicos que instruem o processo de consolidação do governo representativo, na Inglaterra, costuma-se incluir a denominada **Petition of Right**, de 1628. Esta Petição – que por sua importância transcreve-se ao fim do tópico – destinou-se a obter de Carlos I a não imposição de tributos à população sem a audiência do Parlamento e a por cobro ao clima de violência instaurado no país, quando os desafetos do monarca eram presos e até executados sem o devido respeito às práticas legais. O Parlamento enfatiza que não aspira a quaisquer privilégios mas apenas o respeito àqueles direitos consagrados pelos ancestrais.

Deste modo, naquela altura, a vigência de novos tributos dependia de autorização expressa do Parlamento. Também o respeito a direitos fundamentais que, mais tarde, seriam a nota distintiva do governo representativo, isto é, o fim da monarquia absoluta e sua substituição pelo que passou a chamar-se de monarquia constitucional.

Ainda que o Parlamento haja formado unanimemente em torno da **Petição de Direito**, acolhida com entusiasmo pela população, Carlos I relutou em firmá-la. Empenhou-se em obstá-la na Casa dos Lordes, sem sucesso. Ainda assim, ao invés de simplesmente sanciona-la, optou por dar-lhe um despacho evasivo. A Câmara dos Comuns recusou essa solução.

Finalmente, Carlos I aquiesceu em firmar a Petição de Direito. A esse propósito, Hume escreve o seguinte: "Pode-se afirmar, sem exagero, que a concordância do rei com a Petição de Direito representa mudança de governo de tal ordem que equivale a uma

Revolução" <sup>1</sup> Na verdade, a Inglaterra teria que esperar nada menos que 60 anos para ver-se livre do fantasma da restauração do absolutismo, graças à Revolução Gloriosa de 1688.

Longe de respeitar os compromissos assumidos, logo adiante Carlos I instaurou governo pessoal. Em 1640 vê-se obrigado a convocar o Parlamento mas tendo este se recusado a fazer-lhe concessões, dissolve-o após três semanas. Contudo, ainda em fins daquele mesmo ano, convoca-o novamente o que somente contribui para agravar o conflito. Entre outras coisas, o rei tenta sem sucesso prender parlamentares opositoristas. O clima no país é de guerra civil. A família real abandona Londres em 1641. No ano seguinte dão-se os primeiros grandes combates entre as forças leais a Carlos I e os partidários do Parlamento.

Com maior ou menor intensidade, a guerra civil prossegue. No início de 1646 Carlos I considera-se derrotado, rende-se e é encarcerado. Ainda assim, suas tropas oferecem resistência para serem finalmente derrotadas em fins de 1648. Carlos I é decapitado a 30 de janeiro de 1649. A monarquia é abolida na Inglaterra.

A 19 de maio o Parlamento aprova a seguinte disposição: "é declarado e estabelecido pelo presente Parlamento, em decorrência de sua própria autoridade, que o povo da Inglaterra, para todos os domínios e territórios onde quer que se encontre, são e serão com isto constituído, estabelecido e confirmado tornar-se uma Comunidade e Estado Livre e doravante será governado como Comunidade e Estado Livre pela suprema autoridade da nação, os representantes do povo no Parlamento ... sem qualquer Rei ou Casa dos Lordes".

Como de fato o "governo parlamentar" não chegou a funcionar, vigorando na prática uma ditadura, exercida diretamente pelo detentor do Executivo, nunca chegou efetivamente a existir maior concordância quanto à forma de denominar aquele regime. Alguns autores o designam diretamente de República. Mas como esta viria a assumir uma feição determinada, em certa medida assemelhada à monarquia constitucional – substituído o Rei por um Presidente temporário –, a denominação não parece apropriada.

A partir deste momento e no decurso da década seguinte aparecem as principais questões que impuseram a necessidade de uma doutrina do governo representativo, capaz de unificar o ponto de vista da elite e resolver em definitivo a situação. Entretanto, a doutrina somente seria formulada nos anos oitenta. Foi necessário vivenciar a reintrodução da monarquia, a tentativa de conviver com a Casa de Stuart, assistir à ascensão de um rei católico e ter que organizar a sua derrubada a fim de evitar viesse a ser perpetuada tal situação.<sup>2</sup>

## **2. Questões emergentes que levaram à doutrina do governo representativo**

Como dissemos, apesar de que as questões consideradas hajam sido evidenciadas na década de cinquenta, somente muito mais tarde seriam enfrentadas e adequadamente solucionadas. São as seguintes:

---

<sup>1</sup> **History of England.** New edition with the author's last corrections. Vol. IV, 1848, p.427.

<sup>2</sup> Trata-se de Jaime II, afastado do trono pela Revolução Gloriosa (1688), que afinal permitiu se iniciasse a experimentação do governo representativo, conforme se indicará adiante.

a) A morte do Rei e a instauração do Commonwealth determinaram a formal entrega do poder ao Parlamento. Este, entretanto não encontraria a maneira de exercê-lo. Os problemas pendentes eram diversificados e agudos: as disputas religiosas; a presença de efetivo militar numeroso, que não podia ser desmobilizado em face da ameaça de invasão pelo partidários de Carlos Stuart, o filho mais velho de Carlos I, existentes no exterior, contando certamente com apoios internos; o clamor pela redução de impostos, etc. Devido à inoperância da instituição, o comandante do exército, Oliver Cromwell (1599/1658), dissolve-o em abril de 1653 e convoca novo Parlamento, que tampouco funciona.

b) A inoperância do novo Parlamento seria atribuída à heterogeneidade de sua composição religiosa formando-se uma legislatura integrada apenas por **dissenters** o que não alterou sua atuação. A 20 de abril de 1653 Cromwell o dissolve. O poder passa abertamente ao Exército.

c) Convencido de que a experiência de cerca de cinco anos da existência do Commonwealth em mãos do Parlamento não dera certo, Cromwell decide reunir o que chamou de **Nominated Assembly**, constituída por gente de sua confiança. Este arremedo de Parlamento proclama-o Lord Protetor a 16 de dezembro de 1653.

Duas são as questões emergentes: 1ª) fixar as atribuições do Parlamento e da instituição que responde pelo governo (a necessidade desta distinção tornou-se patente); e, 2ª) como deve ser a composição do Parlamento, isto é, quem deve dispor do direito de fazer-se representar.

Apesar de que as questões em apreço aparecem sob Cromwell, seu pleno amadurecimento somente ocorrerá quando se torna patente que a solução ensejada pela Commonwealth não se revelou duradoura. Em conseqüência, foi restaurada a monarquia e os Stuart, voltando ao poder, tornaram patente não haver aprendido a lição que deveria decorrer da decapitação de Carlos I.

Das iniciativas adotadas nesse período, cumpre destacar a importância do **Ato de Navegação** promulgado em 1652, segundo o qual os navios ingleses passam a dispor do monopólio do transporte das mercadorias importadas pelo país. A iniciativa coroa a política posta em prática por Elisabete destinada a tornar a Inglaterra uma grande nação comercial. Ainda que na fase subsequente, durante a restauração da monarquia, a providência haja sido revogada, o princípio marca uma orientação básica da vida econômica do país. Restaurada mais tarde, vigorou até a Era Vitoriana, quando o mercantilismo é abandonado em prol do chamado livre cambismo. O fato de que haja apontado ao país projeto efetivamente grandioso e mobilizador, talvez explique a permanência do governo de Cromwell, na medida em que só atendia a uma das exigências de toda a movimentação que havia levado à guerra civil (a posse do poder por um protestante), desde que não conseguiu estabelecer convivência com o Parlamento. Contudo, aquele impulso não seria suficiente para dar surgimento a uma nova Casa Reinante, como chegou a pretender, sem resultado.

### **3.A restauração da monarquia e a Revolução Gloriosa**

Cromwell faleceu em 1658. Deixou a indicação do filho para substituí-lo, mas por esse meio não viria a ser alcançada situação estável. Na medida em que o governo deixa de inspirar confiança, cresce o movimento pela restauração monárquica. Afinal a liderança

política firma um acordo com o herdeiro do trono (o filho mais velho de Carlos I, exilado na França), no qual se comprometia a respeitar as prerrogativas do Parlamento. E, assim, em 1660, inicia-se o reinado de Carlos II. Muitos partidários de Cromwell foram perseguidos e até massacrados. Mesmo uma glória da Inglaterra, como o grande poeta Milton, chegou a ser condenado à morte, condenação que não se cumpriu pela repulsa provocada não só na Inglaterra como em toda a Europa. Os **dissenters** emigram em massa para a América.

Carlos II reinou até 1685. Era declaradamente católico mas parece haver percebido que a ascendência da Igreja Anglicana era irreversível. Logo no começo do reinado tentou formalizar a suspensão da perseguição aos católicos, dispondo-se a beneficiar igualmente aos **dissenters**. Mas o Parlamento valeu-se da circunstância para explicitar que a restauração não compreendia o restabelecimento da prerrogativa real de legislar. As relações entre os dois poderes acomodaram-se ao longo das duas primeiras décadas do novo arranjo. Atribui-se tal resultado à longa predominância alcançada pelos **tories** no Parlamento. Acontece que em fins da década de setenta os **whigs** conquistam a maioria e suscitam o problema da sucessão. O herdeiro natural era o irmão do Rei (Jaime), católico fervoroso e que francamente acreditava no renascimento do catolicismo, encontrando-se evidências de que negociava o apoio de Luís XIV, rei da França, para aquele propósito. Os **whigs** apresentam moção no sentido de excluí-lo da sucessão. Reacendem-se as questões que haviam levado à extinção da monarquia. Carlos II reage violentamente e promove, em 1681, o exílio do mais destacado líder **whig** (Lorde Shafsterbury). Esse passo, como veremos logo adiante, iria selar a sorte do reinado seguinte.

Com a morte de Carlos II, sobe ao Trono, com o nome de Jaime II, o irmão do Rei falecido e que rapidamente revelou não se ter dado conta das transformações ocorridas no país. Reuniu o Parlamento uma única vez, logo ao empossar-se. Desinteressou-se de estabelecer bom relacionamento com a instituição quando esta recusou dar-lhe recursos para manter e ampliar o Exército bem como a revogação da Lei de habilitação, que proibia a nomeação de católicos para cargos públicos. Revelando-se obstinado na conquista de seus objetivos, empreendeu uma tentativa de restaurar o poder absoluto do Rei. Revogou a exigência dos servidores prestarem um juramento que os caracterizava como protestantes e fieis ao Parlamento, expediente que imaginou lhe permitiria preencher cargos-chaves com católicos. Reconstituiu um órgão que lhe facultava intervir na Igreja Anglicana chegando mesmo a instaurar processo contra os principais bispos, que entretanto acabaram absolvidos. E, assim, acabou isolado.

Sendo as suas duas filhas protestantes, a mais velha (Maria), casada com Guilherme de Orange –alto dignatário na Holanda, ainda que não contasse com o título de Rei --, a estratégia mais ou menos consensual no seio da liderança consistia em esperar por sua morte, evitando assim novos traumas e conflitos. Ocorre que, de um segundo casamento, Jaime II teve um filho do sexo masculino – que teria precedência sobre as irmãs na sucessão. Tão logo foi anunciado o evento (junho de 1688), a conspiração para derrubá-lo passou à ordem do dia.

O desfecho deu-se de forma relativamente rápida. Guilherme de Orange organizou um exército e invadiu a Inglaterra no mês de novembro. Contou com ampla adesão e praticamente nenhuma resistência<sup>3</sup>. Jaime II abandonou o Trono e fugiu para a França. Em janeiro tem lugar eleições para o Parlamento. A 13 de fevereiro é promulgado o documento básico que deu feição acabada ao governo representativo e atendeu à grande aspiração dos ingleses: proibiu que, em qualquer circunstância, o Trono voltasse a ser ocupado por um católico.

O movimento em apreço passou à história com o nome de **Revolução Gloriosa**.

#### **4. A elaboração doutrinária devida a Locke e seu papel na Revolução Gloriosa**

A solução dos problemas suscitados pela fracassada experiência de Cromwell seria apresentada, por John Locke (1632/1704), no livro **Segundo Tratado do Governo Civil**<sup>4</sup>. Essa obra teria uma história curiosa. Somente veio a ser editada, em 1690, portanto depois da Revolução Gloriosa, sem o nome do autor. Locke, por sua vez, além de não a adicionar ao que corresponderia à Obra Completa, deixou que se difundisse a notícia de que o autor seria um de seus amigos. Mais tarde, contudo, restabeleceu-se a verdade.

Locke não atribuía perenidade ao seu texto por entender que havia cumprido o seu papel: unificar o ponto de vista da elite e permitir que se implantasse governo em que houvesse divisão de Poderes, ainda que o Parlamento fosse qualificado como Poder Supremo. Dirimia também a questão de saber quem devia fazer-se representar.

Além disto, é provável que não se considerasse como o verdadeiro formulador das soluções. Com efeito, não exercia a liderança do movimento em prol do Parlamento. Esta achava-se em mãos de Anthony Ashley Cooper, Lorde Shafsterbury (1621/1683). Reconhecidamente, chefiava os **whigs**, como então eram conhecidos os futuros liberais. Shafesterbury fora Lorde Chanceler. Sendo médico, Locke dele se aproximou nessa condição. Posteriormente, tornou-se um de seus principais colaboradores.

Depois da Restauração (1660), em 1679, Shafsterbury apresentou ao Parlamento um projeto de lei eleitoral. Tinha o propósito de assegurar a independência do Parlamento em relação à Coroa. Estabelecia que tanto o direito de voto como o de ser votado devia ficar adstrito aos proprietários que tivessem acima de determinada renda. Por esse expediente supunha que os membros do Parlamento tornar-se-iam menos sensíveis à corrupção.

Numa brochura escrita para defender seu projeto, afirma: “Do mesmo modo que os eleitores devem ser proprietários, também o devem ser os parlamentares, porém num grau mais elevado. Não é sábio confiar a riqueza da Nação àqueles que não a tivessem eles mesmos. Seria legítimo temer que suas dificuldades financeiras, combinadas com uma

---

<sup>3</sup> Posteriormente, Jaime II, com o apoio de Luís XIV, conseguiu reunir tropas para tentar estabelecer-se na Irlanda, onde a população era majoritariamente católica. Mas seria derrotado por Guilherme de Orange, agora ostentando o título de Rei da Inglaterra.

<sup>4</sup> (4) **O Primeiro Tratado** consiste numa refutação da tese, aventada por Robert Filmer no livro **Patriarca** (1680), segundo a qual a origem do poder dos reis provém da circunstância de que corresponderiam à descendência de Adão.

tentação externa (o Rei e a Coroa), não lhes permitisse resistir a interesse hostil, do que por vezes tivemos experiência, nos Parlamentos anteriores, para nossa infelicidade.”<sup>5</sup>.

É provável ainda que a idéia da denominada tripartição de Poderes proviesse, de igual modo, de Shafsterbury.

Em que pese essa possibilidade, a maneira como Locke as fundamentou credencia o **Segundo Tratado** como a verdadeira ata de fundação do governo representativo. Seus argumentos em favor da tese de que a representação deveria ser atribuída à elite proprietária proporcionou-lhe grande longevidade. Ao mesmo tempo, os enunciados do **Segundo Tratado** tornaram-se os princípios básicos incorporados ao **Bill of Rights**, que se tornaria para a Inglaterra aquilo que as Constituições passaram a significar para os demais países

Lord Shafsterbury seria o grande artífice do desfecho que daria nascedouro ao governo representativo, ainda que tivesse falecido antes da Revolução Gloriosa de 1688. Locke o acompanhou no seu exílio na Holanda, ali permanecendo. Colocou-se no centro da conspiração após a sua morte.

A Revolução Gloriosa permitiu finalmente que a Inglaterra pudesse experimentar e consolidar o governo representativo ao longo do século XVIII. O **Bill of Rights** consagra a divisão dos poderes. Por sua relevância, além da Petição de Direito transcreve-se adiante o seu inteiro teor. E também uma breve notícia do **Segundo Tratado**.

## A N E X O S

### **Petição de direito (Petition of Right, de 7 de junho de 1628)**

I – Os lordes espirituais e temporais e os comuns, reunidos em parlamento, humildemente lembram ao rei, nosso soberano e senhor, que uma lei feita no reinado do rei Eduardo I, vulgarmente chamada *statutum de tallagio non concedendo*, declarou e estabeleceu que nenhuma derrama ou tributo (*tallage or aid*) seria lançada ou cobrada neste reino pelo rei ou seus herdeiros sem o consentimento dos arcebispos, bispos, condes, barões, cavaleiros, burgueses e outros homens livres do povo deste reino; que, por autoridade do Parlamento, reunido no vigésimo quinto ano do reinado do rei Eduardo III, foi decretado e estabelecido que, daí em diante, ninguém podia ser compelido a fazer nenhum empréstimo ao rei contra a sua vontade, porque tal empréstimo ofenderia a razão e as franquias do país; que outras leis do reino vieram preceituar que ninguém podia ser sujeito ao tributo ou imposto chamado *benevolence* ou a qualquer outro tributo semelhante; que os nossos súditos herdaram das leis atrás mencionadas e de outras boas leis e provisões (*statutes*) deste reino a liberdade de não serem obrigados a contribuir para qualquer taxa, derramo, tributo ou qualquer outro imposto que não tenha sido autorizado por todos, através do Parlamento.

---

<sup>5</sup> (5)Some observations concerning the regulating of elections for Parliament (1679), in **A Collection of Scarce and Valuable Tracts** (1748), Apud Bernard Manin –**Principes du Gouvernement Representatif**, Parfis, Flammarion., 1996, p.130.

.....

III – E considerando também que na carta designada por "Magna Carta das Liberdades de Inglaterra" se decretou e estabeleceu que nenhum homem livre podia ser detido ou preso ou privado dos seus bens, das suas liberdades e franquias, ou posto fora da lei e exilado ou de qualquer modo molestado, a não ser por virtude de sentença legal dos seus pares ou da lei do país.

IV – E considerando também que foi decretado e estabelecido, por autoridade do Parlamento, no vigésimo oitavo ano do reinado do rei Eduardo III, que ninguém, fosse qual fosse a sua categoria ou condição, podia ser expulso das suas terras ou da sua morada, nem detido, preso, deserddado ou morto sem que lhe fosse dada a possibilidade de se defender em processo jurídico regular (*due process of law*).

.....

VI – E considerando que ultimamente grandes contingentes de soldados e marinheiros têm sido destacados para diversos condados do reino, cujos habitantes têm sido obrigados, contra vontade, a acolhê-los e a aboletá-los nas suas casas, com ofensa das leis e costumes deste reino e para grande queixa e vexame do povo.

VII – E considerando também que o Parlamento decretou e ordenou, no vigésimo quinto ano do reinado do rei Eduardo III, que ninguém podia ser condenado à morte ou à mutilação sem observância das formas da Magna Carta e do direito do país; e que, nos termos da mesma Magna Carta e de outras leis e provisões do vosso reino, ninguém pode ser condenado à morte senão em virtude de leis estabelecidas neste vosso reino ou de costumes do mesmo reino ou de atos do Parlamento; e que nenhum transgressor, seja qual for a sua classe, pode subtrair-se aos processos normais e às penas infligidas pelas leis e provisões deste vosso reino; e considerando que, todavia, nos últimos tempos, diversos diplomas, com o Grande Selo de Vossa Majestade, têm investido certos comissários de poder e autoridade para, no interior do país, aplicarem a lei marcial contra soldados e marinheiros e outras pessoas que a estes se tenham associado na prática de assassinatos, roubos, felonias, motins ou quaisquer crimes e transgressões, e para sumariamente os julgar, condenar e executar, quando culpados, segundo as formas da lei marcial e os usos dos exércitos em tempo de guerra.

E, a pretexto disto, alguns dos súditos de Vossa Majestade têm sido punidos por estes comissários com a morte, quando é certo que, se eles tivessem merecido a morte de harmonia com as leis e provisões do país, também deveriam ter sido julgados e executados de acordo com estas mesmas leis e provisões, e não de qualquer outro modo.

.....

VIII – Por todas estas razões os lordes espirituais e temporais e os comuns humildemente imploram a Vossa Majestade que, a partir de agora, ninguém seja obrigado a contribuir com qualquer dádiva, empréstimo ou benevolence e a pagar qualquer taxa ou imposto, sem o consentimento de todos, manifestado por ato do Parlamento; e que ninguém seja chamado a responder ou prestar juramento, ou a executar algum serviço, ou encarcerado, ou, de uma forma ou de outra, molestado ou inquietado, por causa destes

tributos ou da recusa em os pagar; e que nenhum homem livre fique sob prisão ou detido por qualquer das formas acima indicadas; e que Vossa Majestade haja por bem retirar os soldados e marinheiros e que, para futuro, o vosso povo não volte a ser sobrecarregado; e que as comissões para aplicação da lei marcial sejam revogadas e anuladas e que, doravante, ninguém mais possa ser incumbido de outras comissões semelhantes, a fim de nenhum súdito de Vossa Majestade sofrer ou ser morto, contrariamente às leis e franquias do país.

Tudo isso rogam os lordes espirituais e temporais e os comuns a Vossa Majestade como seus direitos e liberdades, em conformidade com as leis e provisões deste reino; assim como rogam a Vossa Majestade que se digne declarar que as sentenças, ações e processos, em detrimento do vosso povo, não terão conseqüências para futuro nem servirão de exemplo, e que ainda Vossa Majestade graciosamente haja por bem declarar, para alívio e segurança adicionais do vosso povo, que é vossa régia intenção e vontade que, a respeito das coisas aqui tratadas, todos os vossos oficiais e ministros servirão Vossa Majestade de acordo com as leis e provisões do reino e tendo em vista a honra de Vossa Majestade e a prosperidade deste reino.

### **Bill of Rights (1689)**

Promulgado a 13 de fevereiro de 1689, é o documento básico da chamada Revolução Gloriosa de fins de 1688 e começos de 1689.

I – Considerando que, pela abdicação do rei Jaime II, ficou vago o trono, Sua Alteza o Príncipe de Orange (que Deus Todo-Poderoso quis fazer glorioso instrumento de resgate deste reino do Papismo e do poder arbitrário), a conselho dos lordes espirituais e temporais protestantes e aos vários condados, cidades, universidades, burgos e aos cinco portos, convidando-os a escolher as pessoas que os representassem no Parlamento a reunir em Westminster no vigésimo segundo dia de Janeiro deste ano e a fim de deliberar sobre os meios de impedir que a religião, as leis e as liberdades pudessem voltar a ser ameaçadas de subversão; e considerando que se realizaram eleições em harmonia com aquelas cartas.

E, por este fato, os lordes espirituais e temporais e os comuns, agora reunidos como plenos e livres representantes desta nação, em virtude das referidas cartas e eleições, tomando em séria consideração os melhores meios para alcançar os objetivos apontados (tal como os seus antecessores fizeram em casos semelhantes), antes de mais nada declaram, para sustentar e defender os seus antigos direitos e liberdades:

1º) Que o pretenso poder do rei de suspender as leis ou a execução das leis, sem o consentimento do Parlamento, é ilegal;

2º) Que o pretenso poder do rei de dispensar da obediência às leis ou da execução das leis, usurpado e exercido nos últimos tempos, é ilegal;

3º) Que o diploma de criação do último Tribunal de Comissários para as Casas Eclesiásticas e todos os outros diplomas e tribunais de idêntica natureza são ilegais e perniciosos;

4º) Que a cobrança de impostos para uso da Coroa, a título de prerrogativa, sem autorização do Parlamento e por um período mais longo ou por modo diferente do que tenha sido autorizado pelo Parlamento, é ilegal;

5º) Que constitui direitos dos súditos o direito de petição perante o rei e que são ilegais todas as prisões e processos por causa do seu exercício;

6º) Que o recrutamento e a manutenção de um exército permanente no interior do reino em tempo de paz, sem o consentimento do Parlamento, são contrários à lei;

7º) Que os súditos protestantes podem possuir armas defensivas, adequadas à sua condição e de acordo com a lei;

8º) Que as eleições dos membros do Parlamento devem ser livres;

9º) Que a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos à acusação ou à apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o próprio Parlamento;

10º) Que não devem ser exigidas cauções demasiado elevadas, não devem ser aplicadas multas excessivas, nem infligidas penas cruéis e fora do comum;

11º) Que os jurados devem ser escolhidos e os seus nomes dados a conhecer, por forma legal, e que os jurados incumbidos de julgamentos por alta traição devem ser proprietários livres (*freeholders*);

12º) Que todas as dádivas e promessas de multas e de confiscos, antes de ser proferida sentença condenatória, são ilegais e nulas;

13º) E que, para reparação de todas as injustiças e melhoramentos, reforço e salvaguarda das leis, o Parlamento deve ser convocado com freqüência.

Assim, os lordes espirituais e temporais e os comuns reivindicam, reclamam e insistem em todas estas coisas como sendo seus indubitáveis direitos e liberdades; e pedem que nenhuma declaração, sentenças, ações e processos em prejuízo do povo, por causa delas, se revistam de quaisquer conseqüências para o futuro ou possam servir, de qualquer modo, de exemplo.

Nesta reivindicação dos seus direitos, únicos meios de obterem completa reparação e alívio, sentem-se particularmente encorajados pela declaração de Sua Alteza, o Príncipe de Orange.

E, por isso, manifestam inteira confiança em que Sua Alteza o Príncipe de Orange, levará até ao fim a libertação empreendida e protegê-los-á contra qualquer violação dos direitos aqui declarados e contra qualquer atentado aos seus direitos religiosos e liberdades.

II – Os mesmos lordes espirituais e temporais e comuns, reunidos em Westminster, proclamam Guilherme e Maria, príncipe e princesa de Orange, rei e rainha de Inglaterra, França e Irlanda e seus domínios.

.....

VI – Em face do exposto, os lordes espirituais e temporais e os comuns, reunidos em Parlamento, para ratificar, confirmar e estabelecer a presente declaração e os artigos, cláusulas, preceitos e disposições nela contidos, por força de lei em forma regular do Parlamento, rogam que seja decretado e ordenado que todos e cada um dos direitos e liberdades enunciados e explanados constituem legítimos, antigos e incontestáveis direitos do povo deste reino e assim serão considerados, tomados em devida conta, consagrados, reconhecidos e acolhidos, e que todos e cada um deles serão firme e estritamente defendidos e respeitados, tal como ficam expressos nesta declaração; e rogam que todos e

quaisquer oficiais e ministros que venham a servir Vossa Majestade e os seus sucessores procedam sempre de harmonia com tal declaração.

.....

IX – E considerando que a experiência tem demonstrado que é incompatível com a segurança e bem-estar deste reino protestante ser governado por um príncipe papista ou por um rei ou rainha casada com um papista, os lordes espirituais e temporais e os comuns pedem, além disso, que fique estabelecido que quaisquer pessoas que participem ou comunguem da Sé e Igreja de Roma ou professem a religião papista ou venham a casar com um papista sejam excluídos e se tornem para sempre incapazes de herdar, possuir ou ocupar o trono deste reino, da Irlanda e seus domínios ou de qualquer parte do mesmo ou exercer qualquer poder, autoridade ou jurisdição régia; e, se tal se verificar, mais reclamam que o povo destes reinos fique desligado do dever de obediência e que o trono passe para a pessoa ou as pessoas de religião protestante que o herdariam e ocupariam em caso de morte da pessoa ou das pessoas dadas por incapazes.

#### **Dados biográficos de John Locke e idéia sumária do Segundo Tratado**

Tendo concluído o curso de Medicina aos 34 anos Locke torna-se, como indicamos, médico de Lord Shafsterbury, o grande articulador das hostes liberais no atribulado período em que viveu. Logo tornar-se-ia seu assessor e íntimo colaborador. Nessa condição, participou, em 1669, da elaboração de uma Constituição para a Carolina, colônia inglesa na América do Norte que recebera grande contingente de puritanos emigrados nas fases de perseguição religiosa e guerra civil.

Shafsterbury foi Lord Chanceler nos começos da década de setenta, sob Carlos II. Destituído em 1675 esteve preso e exilado, voltando a fazer parte do governo em 1678. Mas logo depois, em 1681, seria compelido a exilar-se na Holanda. Em seguida Locke o acompanharia. Com a morte de Shafsterbury, em 1683 assume a coordenação do que viria a ser a Revolução Gloriosa de 1688. Para semelhante desfecho muito contribuiu a sistematização que realizou das idéias relativas ao governo representativo no **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**, conforme se referiu. Voltaria à Inglaterra no mesmo navio que trouxe da Holanda, para assumir o poder, a Guilherme de Orange, evento que consuma a Revolução. Mas não quis exercer nenhuma função proeminente no governo.

Locke dedica os últimos quinze anos de sua vida (faleceu em 1704) a dar forma definitiva às suas idéias acerca da filosofia, da tolerância religiosa, da educação, da teologia, etc. Encontra-se neste caso o **Ensaio sobre o entendimento humano**, publicado em 1690 --mas que se admite haja elaborado ainda na década de sessenta – que contém a sua teoria do conhecimento e iria marcar todo o desenvolvimento futuro da filosofia inglesa. Têm grande importância, também, as **Cartas sobre a tolerância** e **Alguns pensamentos referentes à educação**, aparecidos em 1693..

No **Segundo Tratado**, Locke apresenta uma formulação teórica acerca do surgimento do governo que, por si só, já fixa o rumo da solução do problema que a todos preocupava (a questão das atribuições).

Como se sabe, Hobbes havia posto em circulação a idéia de que, antes de organizar-se em sociedade, os homens viveriam no chamado "estado de natureza", em guerra uns com os outros, acabando por impor-se a autoridade governamental.

Locke aceita a idéia de "estado de natureza" mas apresenta-a de forma muito diferente, consoante se pode ver da citação a seguir.

"O fim capital e principal em vista do qual os homens se associam nas repúblicas, e se submetem aos governos, é a conservação de sua propriedade" (parágrafo 124). No estado de natureza, carecia o homem de certas condições para lograr semelhante objetivo, notadamente as seguintes: 1ª) "uma lei estável, fixada, conhecida, que um consentimento geral aceite e reconheça como critério do bem e do mal e como medida comum para estatuir sobre todos os deferendos"; 2ª) "um juiz conhecido de todos o imparcial, que seja competente para estatuir sobre todos os deferendos segundo a lei estabelecida"; e, 3ª) "em apoio da decisão, falta sempre a potência para a impor quando ela é justa e colocá-la em execução da forma devida". Em vista disto, o homem renuncia aos poderes de que dispunha – o de fazer tudo que julgasse conveniente para sua própria conservação, nos limites autorizados pela lei natural, e o de punir infrações cometidas contra a mesma lei natural – passando a atribuí-los à sociedade, mais precisamente, ao poder legislativo, que é o poder por excelência da sociedade.

Para que a sociedade civil corresponda à expectativa dos que renunciam ao estado de natureza, deve preencher as condições de que carecia este último. Assim, escreve: "Quem quer que detenha o poder legislativo, ou supremo, de uma sociedade política, deve governar em virtude de leis estabelecidas e permanentes, promulgadas e conhecidas do povo, e não em decorrência de decretos improvisados; deve governar por intermédio de juízes íntegros e imparciais, que resolvam os deferendos em conformidade com as leis; não deve utilizar a força da comunidade, no interior, senão para assegurar a aplicação daquelas leis e, no exterior, somente para prevenir ou reparar ataques do estrangeiro e manter a comunidade ao abrigo das incursões e da invasão. Tudo isto não deve ter em vista nenhum outro fim além da paz, a segurança e o bem público do povo". **Two Treatises of government**. Introdução e notas de Peter Laslett, Londres, Cambridge University Press/Mentor Book, 1965, p. 399; § 131).

Segundo Locke essa conclusão impõe-se a partir da simples evidência de que "não se poderia atribuir à criatura racional a intenção de mudar de estado para achar-se em pior situação".

As premissas mais gerais para semelhante colocação haviam sido estabelecidas no **Primeiro Tratado**, que, consoante se indicou, refuta ao **Patriarcha** (1680), de Robert Filmer, devendo ter sido elaborado nesse mesmo ano. Para Filmer, nenhum homem nasce livre, nem mesmo os príncipes, salvo aquele ou aqueles que, em virtude de direito divino, são herdeiros legítimos de Adão. A tese se completa pela afirmativa de que todo governo é monarquia absoluta. Locke se pergunta se seria cabível admitir que Deus haja dado o mundo a Adão, se semelhante hipótese concorda com o texto bíblico, e por essa via tratará de fixar o que o homem recebeu de próprio, do Criador, e o que recebeu em comum com todos os homens.

Em seu estado de natureza, o homem guarda apenas a propriedade de sua própria pessoa, porquanto a terra e todas criaturas inferiores foram por Deus doadas aos homens em comum – eis a conclusão do filósofo depois de examinar detidamente a tese de Filmer. "A terra e tudo o que ela contém são uma doação feita aos homens para seu entretenimento e conforto. Todos os frutos que ela produz naturalmente e todas as bestas que alimenta

pertencem em comum à Humanidade, enquanto produção espontânea da natureza; ninguém possui privativamente uma parte qualquer, com exclusão do resto da Humanidade, quando estes bens apresentam-se em seu estado natural; entretanto, como acham-se destinados ao uso pelo homem, é necessário que exista algum meio segundo o qual possam ser apropriados, a fim de que indivíduos determinados, quaisquer que sejam, possam deles servir-se ou tirar proveito” (§ 26). Esse meio será o trabalho, através do qual o homem se apropria de uma parte das terras comuns e adquire um indiscutível direito de propriedade. “Quando Deus deu o mundo em comum a toda a Humanidade, ordenou ao homem que trabalhasse; além disto, o homem via-se a tanto constrangido pela penúria de sua condição. Deus e a razão lhe ordenavam que conquistasse a terra, isto é, que a melhorasse no interessa da vida e, ao fazê-lo, investisse qualquer coisa que lhe pertencesse, o seu trabalho. Quem quer que, para obedecer a este mandamento divino, se tornasse dono de uma parcela de terra, cultivando-a e semeando-a, acrescentava-lhe qualquer coisa que era sua propriedade, que ninguém podia reivindicar ou tomar sem injustiça” (§ 32).

Assim, “o homem industrioso e dotado de capacidade racional, a quem o trabalho devia servir de título”, tornava-se proprietário. A condição da vida humana, que necessita do trabalho e dos materiais sobre os quais se exerça, introduz forçosamente a propriedade privada. No que respeita à terra, “a natureza regulou com acerto a medida do trabalho dos homens e das comodidades da vida”. Ninguém, por seu trabalho, podia apropriar-se de toda a terra. As possessões de cada um encontravam-se limitadas a proporções bem reduzidas, “nas primeiras idades do mundo”.

A primeira premissa é pois a de que o trabalho, que é a única coisa efetivamente inalienável que Deus deu ao homem – ao tempo que o criou com necessidades materiais cujo atendimento requeriam a mobilização dessa potencialidade ou capacidade de trabalho –, agregava-se a elementos exteriores, tornando-os, por assim dizer, um prolongamento daquela propriedade inalienável (o trabalho). Mais que isto, todos os produtos que ordinariamente servem à vida tiram seu valor, basicamente, do trabalho. “Não cabe espantar-se – escreve – como se faria talvez irrefletidamente, pelo fato de que a propriedade do trabalho seja capaz de sobrepor-se à comunidade da terra porquanto é o trabalho que dá a toda coisa seu valor próprio; basta considerar a diferença existente entre uma parcela plantada com fumo ou açúcar e uma parcela da mesma terra deixada indivisa, que ninguém explora, para adquirir a convicção de que a melhoria devida ao trabalho constitui a maior parte do valor. Acredito que proporia uma avaliação bem modesta se dissesse que, entre os produtos da terra que servem à vida do homem, nove décimos provêm do trabalho. E se queremos avaliar devidamente os bens, da forma como se nos apresentam quando deles nos servimos, e repartir as despesas que acarretaram entre a natureza, de um lado, e o trabalho, de outro, veremos que é necessário referir, na maioria dos casos, noventa e nove por cento às expensas exclusivas do trabalho” (§ 40).

Nesse ponto da análise Locke estabelecerá uma segunda premissa de grande relevância. A atividade produtiva dos homens exerce-se, nas circunstâncias mais habituais, com vistas à obtenção de objetos perecíveis, de pouca duração. Em relação aos excedentes do que seria capaz de consumir, restava-lhes a alternativa de destruí-los – o que seria estúpido e desonesto; doá-los a quem deles carecesse; trocá-los por outros bens, aptos ainda a serem consumidos mas dotados de maior capacidade de duração, ou, finalmente, intercambiá-los como objetivos passíveis de durar infinitamente mas inadequados ao

consumo, como as pedras de adorno ou certos metais. Nas últimas hipóteses, parece evidente que quem assim agisse a ninguém lesaria. Por essa forma, a invenção da moeda deu aos homens a possibilidade de conservar os acréscimos de propriedade resultantes de seu trabalho. “Como o ouro e a prata, que são de pouca utilidade para a vida humana quando comparados à alimentação, à vestimenta e aos meios de transporte, tiram seu valor unicamente do consentimento das pessoas, que se regula em grande parte pelo critério do trabalho, é evidente que os homens aceitariam que a posse da terra comporta desproporções e desigualdades... pois, com efeito, os homens elaboraram e adotaram um procedimento que permite a cada um, legitimamente e sem causar dano, possuir mais do que pode por si mesmo utilizar: pelo excedente, recebe ouro e prata, que podem ser entesourados sem a ninguém lesar, desde que tais metais não se gastam nem se deterioram entre as mãos de quem os possui. Esta repartição desigual das posses particulares foi tornada possível pelos homens fora dos laços da sociedade, sem contrato, apenas atribuindo um valor ao ouro e à prata e convencionando tacitamente utilizar a moeda” (§ 50).

Eis como, na obra do grande pensador inglês, a propriedade e a riqueza tornam-se altamente dignificantes. Em sua raiz encontra um elemento piedoso, devoto, porquanto a propriedade decorre imediatamente da observância de um mandamento divino. A par disto, o ascetismo protestante se entendia então como capaz, por si mesmo, de engendrar a riqueza. John Wesley, uma das grandes figuras do metodismo subsequente a Locke, reconhecia que “onde quer que se encontrem, os metodistas tornam-se diligentes e frugais; em consequência, crescem os seus bens”. E embora a riqueza engendre vários perigos para a religião, entre os quais sobressai o ócio, é de Wesley o seguinte incitamento: “Não impeçamos as pessoas de serem diligentes e fugazes. Exortemos os cristãos a ganhar e a poupar o quanto possam, ou melhor, a enriquecer”” (*Apud Max Weber, A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Trad. francesa de Jacques Chavy, 2ª ed., Paris, Plon, 1967, p. 242). Parece evidente, como sugere Weber, que embora ao homem daquele período não restasse outra atitude senão entregar-se de corpo e alma à obra na terra, para dignidade e glória de Deus, sem pretender salvar-se, por essa via, o sucesso na obra deveria corresponder a um indício de predestinação. E a propriedade e a riqueza nada mais eram que sua resultante natural.

No liberalismo originário, cuja sistematização foi obra de Locke, a classe proprietária é que se fazia representar no poder legislativo, razão pela qual na constituição do corpo eleitoral, nesse ciclo, exigia-se a posse de determinados bens de raiz ou certos níveis de renda. A natureza desse que é o poder supremo da sociedade mereceu de sua parte, na obra indicada, caracterização detalhada.

O legislativo não pode transferir a quem quer que seja a delegação recebida nem modificar as leis promulgadas para atender a casos particulares (“é necessário que a mesma regra se aplique ao rico e ao pobre, ao cortesão favorecido e ao camponês”). Como a tarefa que lhe incumbe não requer tenha existência permanente, nem seria aconselhável que fosse incumbido de aplicar as leis por ele mesmo elaboradas, constitui o poder executivo, com existência permanente, incumbido de exercer o governo que há de subordinar-se à lei.

Embora não o refira como um poder, a necessidade de magistratura constituída de juizes íntegros e independentes é enfatizada.<sup>6</sup> Locke admitia ainda que as relações de determinada sociedade política com as demais, isto é, as relações externas, exigiam um outro poder autônomo, a que denomina de federativo. Finalmente, discute a noção de prerrogativa, que define a autorização de que desfruta o executivo para realizar certos atos, quando a lei for omissa ou quando couber diversidade de interpretação, no interesse do bem comum.

### **A contribuição de Kant na conceituação do Estado de Direito**

Immanuel Kant é o mais importante filósofo ocidental dos últimos séculos. Tal se dá porque coube-lhe definir como se deveria conceber a filosofia apta a substituir a Escolástica, dando conta da situação em face do surgimento de uma ciência física que

colocava por terra a física antiga, aristotélica, cultuada na Idade Média. Ao fazê-lo instaurou uma nova *perspectiva filosófica*.<sup>7</sup> Além disto, fecundou por duas vezes o pensamento de sua época. Primeiro, dando surgimento ao *idealismo alemão*, que se considera como uma vertente essencial da Filosofia Moderna. E, segundo, quando se tratou de superar o positivismo que empolgou os espíritos em vários países, durante algumas décadas da segunda metade do século passado, que postulava o fim da investigação filosófica, desde que a ciência ocuparia todos os campos. Nos decênios subsequentes promoveu-se o que foi denominado de “volta a Kant”, de que emergiu o *neokantismo*, que chegou a ser a corrente dominante na Alemanha, por volta da Primeira Guerra, com irradiação por toda parte, enterrando a pretensão positivista e fazendo de novo florescer a diversidade filosófica. Muitos estudiosos acreditam que a meditação de Kant deverá fecundar mais uma vez a filosofia ocidental, já que seria o instrumento para conceber uma *ética* que desse conta da perplexidade moral vigente no Ocidente neste fim de milênio.

Immanuel Kant passou toda a vida onde nasceu, Königsberg, capital da Prússia Oriental, hoje integrada à Rússia, em decorrência do desmembramento da Prússia ocorrido no último pós-guerra. Viveu oitenta anos, de 1724 a 1804. Em seus estudos, interessou-se primeiramente pela física newtoniana e chegou a ensinar geografia, tendo concebido uma doutrina explicativa da origem do Universo que passou à história com o nome de “hipótese cosmológica Kant-Laplace”. Durante muitos anos atuou como “livre-docente”, que na Universidade alemã corresponde ao direito de oferecer cursos livres, em geral concorrentes ao oficial. Somente ingressou no Corpo Docente da Universidade aos 46 anos de idade, em 1770, ensinando a filosofia oficial que, em seu tempo, correspondia às doutrinas de Leibniz, que passaram à história com a denominação de “sistema Wolf-Leibniz”. Dava-se conta de que esse sistema não era capaz de explicar a aceitação universal

<sup>6</sup> A independência do Poder Judiciário foi fixada, na Inglaterra, pelo *Act of Settlement* (Lei de sucessão ao trono), de 1701.

<sup>7</sup> A filosofia estrutura-se com base num ponto de vista último (perspectiva), a partir do qual constituem-se sistemas. Contudo, o que anima permanentemente a filosofia são os *problemas*, vale dizer, as questões teóricas que apaixonam determinadas épocas ou são parte das tradições culturais nacionais.

da física newtoniana, que não só substituiu a física antiga (aristotélica) como eliminou de vez as físicas cartesiana e leibniziana. E trabalhou nessa questão pelo menos durante dez anos, que foi o tempo exigido pela elaboração da *Crítica da Razão Pura*, publicada em 1781, quando tinha 57 anos de idade. O livro causou desde logo um grande impacto. Nesse tempo a Prússia era governada por Frederico II (reinou de 1740 a 1786), chamado de “O Grande”, que dá início à projeção da Prússia na Europa, notabilizando-se pelo empenho na modernização do Estado e do Exército e também amigo das artes e da intelectualidade, o que de certa forma serviu para projetar a Kant. Tenha-se presente, também, que desde 1714, a Inglaterra era governada pelos eleitores da Casa de Hanover, o que serviu para estreitar os vínculos entre a Inglaterra, de um lado, e a Prússia e os diversos principados alemães, de outro.

Tendo em vista que muitos dos que se manifestaram acerca da *Crítica da Razão Pura* não se deram conta de que inaugurava uma nova perspectiva filosófica,<sup>8</sup> Kant publicou em 1783 *Prolegômenos a toda metafísica futura*, com a pretensão de explicá-la. Mas acabou mesmo revendo-a e procurando esclarecer pontos considerados obscuros numa segunda edição, aparecida em 1787.

A metafísica futura seria a metafísica crítica por ele proposta e que deveria substituir o *sistema Wolf-Leibniz*, que batizou de “metafísica dogmática”. A nova metafísica dispõe de um primeiro patamar que, posteriormente, foi chamado de gnoseologia (teoria do conhecimento geral), ou epistemologia (teoria do conhecimento científico). Não se confunde com a ciência que deixa de fazer parte do sistema filosófico, a exemplo do que ocorria em Aristóteles e na Escolástica. Para tanto desinteressa-se de questões cosmológicas deste tipo: saber se o mundo é finito ou infinito. Na nova visão proposta por Kant, essa questão está acima da experiência humana e, portanto, não pode ser decidida discursivamente. Para ele o conhecimento não pode prescindir da experiência.

Também as questões relacionadas à religião – de que dependeria a moral, segundo o entendimento da época – não poderiam ser resolvidas pelo procedimento discursivo, vale dizer, com o emprego do raciocínio lógico. Segundo afirmou, as discussões acerca da sobrevivência da alma ou da existência de Deus somente conduzem a impasses.

Ao mesmo tempo, entretanto, Kant era um homem profundamente religioso, sendo adepto do *pietismo*, movimento renovador da religião luterana, que se propunha fazer renascer o fervor dos primeiros tempos da Reforma. Nessa circunstância, não poderia deixar de incomodar-se com a questão moral. Este seria justamente o tema de suas preocupações subseqüentes à publicação da *Crítica da Razão Pura*. Fruto dessa preocupação seria a obra *Fundamentação da metafísica dos costumes* na qual a moral é dissociada da religião, o que permitiria, segundo supunha, a superação das divergências entre católicos e protestantes, levando em conta que eram idênticos os textos sagrados em que ambos se inspiravam para propugnar regras morais.

---

<sup>8</sup> A perspectiva platônica, formalizada e sistematizada por Aristóteles, afirmava que, para compreender o real, isto é, aquilo que aparece, deve-se descobrir o que está por trás e lhe dá sustentação, a *substância*. Ao contrário disto, Kant afirma que não posso ter acesso às coisas como seriam em si mesmas, isto é, fora da nossa percepção. A investigação deve ater-se àquilo que aparece (*fenômeno*).

No entendimento kantiano, a sua obra crítica estava destinada a preparar o terreno para a elaboração de um novo *sistema*. Com a intenção de dar os primeiros passos nessa direção, publicou *Crítica da Razão Pura* (1788), que seria a sistematização das teses formuladas na obra precedente dedicada à moral. Ao fazê-lo, Kant de certa forma reintroduziu a dependência da moral à religião, o que não deixou de provocar certa celeuma e a recusa por muitos dos seguidores que, na altura, já havia granjeado.<sup>9</sup> Ao tema dedicou ainda a *Metafísica dos costumes* (1797), subdividida em duas partes *Doutrina da virtude* e *Doutrina do direito*.

Parecendo-lhe que a separação entre moral e religião pressupunha a aceitação das teses, então em voga, tanto de autores ingleses como de franceses, quanto à possibilidade de uma religião natural (eminentemente racional, da qual proviriam as diversas expressões concretas além do cristianismo), Kant publicou, em 1794, a *Religião dentro dos limites da razão pura*. Tendo Frederico, o Grande falecido em 1786, foi substituído por um monarca que não simpatizava com a feição ilustrada assumida pela monarquia prussiana e, por essa razão, proibiu a circulação do mencionado livro de Kant, o que proporcionou a este grandes dissabores. Completara 70 anos e não tinha boa saúde.

Kant ocupou-se ainda de diversos temas, inclusive da política. Embora a consideração desse aspecto fizesse parte da análise de outras questões, há coletâneas de textos seus com a denominação de *Escritos políticos*. Como traçou abordagens muito diversas para o conhecimento da realidade natural e das manifestações culturais, tentou superar o verdadeiro fosso que criou entre as duas esferas naquilo que a posteridade denominaria de terceira crítica (*Crítica do Juízo*, 1790).

Ainda em vida e ao longo do século XIX, a obra de Kant mereceria sucessivas edições. Suas idéias foram conhecidas na França notadamente desde a publicação de *De l'Allemagne* (1810), de Mme. De Stael (1766-1817). Contribuiu também para popularizar o seu nome nos países de línguas latinas, inclusive Brasil e Portugal, o livro *Filosofia de Kant ou princípios fundamentais da filosofia transcendental*, em francês, de Villers, aparecido em Paris em 1801. A edição clássica esteve a cargo da Academia de Ciências de Berlim, concluída neste século, em 23 volumes. É muito volumosa a bibliografia dos estudos que tem merecido.

Embora Kant não haja dedicado expressamente nenhuma obra à política, tratou de questões relacionadas ao tema em diversos textos. Assim, por exemplo, no livro que intitulou de *Para a paz perpétua* (1796), formulou aquelas regras que deveriam reger as relações entre as nações – inclusive o princípio da autodeterminação dos povos – adotadas pela Organização das Nações Unidas. Devido ao fato, há em muitas línguas coletâneas com o título de *Escritos políticos*. Entre os mais famosos comentários desses textos encontra-se *Direito e Estado no pensamento de Immanuel Kant*, de Norberto Bobbio, traduzido ao português pela Editora da Universidade de Brasília, sucessivamente reeditado.

---

<sup>9</sup> Os diversos seguidores alemães de Kant, na primeira metade do século XIX, partindo da tese de que a crítica estava concluída, lançaram-se à elaboração do sistema. Considera-se que Hegel seria o melhor sucedido, donde falar-se de sistema *Kant-Hegel*.

Nos *Escritos políticos* de Kant sobressai a sua concepção do Estado Liberal de Direito, motivo pelo qual é considerado, juntamente com Locke, fundador da doutrina liberal. As linhas gerais dessa fundamentação acham-se resumidas adiante.

Kant abordou os temas clássicos da teoria política do seu tempo, notadamente as questões do estado de natureza e do contrato social. Em relação a estes, buscou sobretudo despi-los da condição de fato histórico – o que levava a uma discussão inócua e sem sentido porquanto centrada em hipótese de comprovação impossível –, para transformá-los em entes de razão. Afirmaria taxativamente que “é inútil buscar as origens históricas desse mecanismo, ou seja, é impossível analisar o ponto de partida da sociedade civil”. Advertiu também que essa discussão serviu de pretexto aberto para o mais exacerbado arbítrio, tendo em vista o curso seguido pela Revolução Francesa.

Kant situa-se entre os primeiros pensadores que formularam com toda a clareza a idéia de que o Estado não tem fins próprios, isto é, os seus fins devem coincidir com os fins múltiplos dos indivíduos. Comentando essa formulação clássica do Estado Liberal, escreve Bobbio na obra antes mencionada: “Através de uma metáfora, esta concepção de Estado foi chamada de Estado-protetor, para significar que sua tarefa não é dirigir os súditos para este ou aquele fim, mas unicamente vigiá-los para impedir que, na busca de seus próprios fins, cheguem a conflitos. Através de uma metáfora mais atual, seria possível comparar o Estado Liberal, não a um protetor (ou, como também foi dito, a um vigia noturno), mas a um guarda de trânsito com a tarefa não de indicar de forma imperativa aos motoristas qual direção devem seguir, mas unicamente de agir de maneira que, ordenando a circulação, cada um possa alcançar, da melhor maneira e de modo compatível com igual direito dos outros, sua própria meta”.

O Estado tem como fim a liberdade e não a busca da felicidade de seus súditos, como era suposição generalizada na época em que meditou o mestre de Königsberg. Em contraposição a essa crença, afirmaria taxativamente que “o bem público, que acima de tudo deve ser levado em consideração, é *precisamente a constituição legal que garante a cada um sua liberdade através da lei*; com isso continua lícita para ele a busca de sua própria felicidade por meio do caminho que lhe parece melhor, sempre que não viole a liberdade geral em conformidade com a lei e, portanto, o direito dos outros consorciados”.

Kant também facultou uma definição precisa de liberdade civil ou jurídica ao estabelecer que consiste na “faculdade de fazer tudo aquilo que se quer sempre que não seja feita injustiça a pessoa alguma”. A liberdade dos cidadãos está portanto subordinada à lei e termina justamente onde pode interferir na liberdade dos outros.

A idéia central ou o postulado básico sobre o qual assenta-se a ordem política, o Estado, na concepção de Kant, está expresso desta forma: “O princípio e a idéia da formação do Estado não é o princípio da felicidade universal, mas da liberdade segundo leis universais”.

Daí decorre o modo como vai derivar sua organização política ou como interpreta a melhor forma de governo escapando ao paternalismo e ao democratismo.

O bom ou mau governo não dependerá mais das pessoas que detêm o poder mas tão-somente de sua forma orgânica, ou seja, de como se constitui. A boa forma de governo na teorização de Kant seria a republicana, mas é necessário que se observe a definição de República, a qual não se limita a uma oposição à forma monárquica conforme

a interpretação geral. A monárquica inclusive pode ser republicana, depende apenas de se libertar do despotismo e do absolutismo. A monarquia constitucional, a qual impõe limitação do poder do monarca e estabelece a repetição dos poderes, já poderia ser considerada, segundo Kant, uma República. Para tanto, vejamos como interpreta Bobbio este momento:

“Das formas de governo Kant fala em dois momentos: no pequeno tratado *Sobre a Paz Perpétua* e na *Metafísica dos Costumes*. Pensa ele que, para distinguir as formas de governo, podem ser adotados dois critérios diferentes de distinção: ou leva em conta a *diferença das pessoas* que detêm o poder soberano, ou se leva em conta a *diferença no modo de governar*. Com base no primeiro critério, o Estado é caracterizado segundo o fato de que o governo seja regido por *um*, por *poucos*, ou por *todos*, e tem-se assim as três formas tradicionais (conhecidas já na filosofia política grega e estudadas de maneira particular por Aristóteles) da *autocracia*, da *aristocracia* e da *democracia*. Com base no outro critério, os estados se distinguem segundo o fato de que os governantes, sejam eles *um*, *poucos* ou muitos, exerçam o poder legal ou arbitrariamente. Neste segundo critério fundamenta-se a distinção entre a *república* e o *despotismo*”.

A República contrapõe-se, na concepção kantiana, ao despotismo e não à monarquia, e não se confunde com democracia. A democracia poderia gerar o despotismo; a República, no sentido liberal kantiano, seria a forma de governo que “trataria o povo segundo princípios conforme ao espírito das Leis de Liberdade”.

O sistema republicano liberal, a melhor forma de governo segundo Kant, está configurado na perfeita repartição dos poderes dentro do Estado e assim se expressa: “Cada Estado contém em si três poderes, ou seja, a unidade da vontade geral se decompõe em três pessoas (*trias política*): o Poder Soberano (a soberania), que reside na pessoa do legislador; o Poder Executivo, na pessoa que governa (em conformidade às leis); e o Poder Judiciário (que determina para cada um o seu, segundo a lei) na pessoa do juiz”. O Poder Legislativo é o poder soberano pois representa a vontade coletiva do povo e ao mesmo tempo a sua liberdade, ou seja, se dá a lei (autonomia).

No liberalismo, desde seu fundador, este poder tem precedência, sendo os outros – executores segundo as leis que emanam de sua vontade; em Locke a representação dos interesses econômicos (questão da propriedade como núcleo da reflexão); em Kant a representação de toda a cidadania.

No liberalismo que vinha da concepção inglesa, a questão da extensão dos direitos políticos já estava posta de forma acabada na época de Kant, ou seja, a participação política estava reservada aos proprietários. Esta idéia liberal sofreu distorção com a Revolução Francesa gerando o democratismo. Kant, que procura racionalizar o processo político conforme já fizera com o problema do conhecimento, enfrenta as posições inglesa e a francesa e daí infere o seguinte: é necessário, primeiro, determinar a composição do quadro dos direitos políticos, ou seja, quem dele deve participar.

Em primeiro lugar, vai definir quem são os cidadãos e como reconhecê-los pelos atributos que são: liberdade, igualdade e independência. Kant, como sempre, empregará sua própria filosofia no sentido da coerência da definição, diz ele: “Ninguém pode me obrigar a ser feliz à sua maneira (...), mas cada um pode buscar a felicidade segundo o caminho que parece bom para ele, sempre que não prejudique a liberdade dos

outros de visar a mesma meta de forma que sua liberdade possa coexistir com a liberdade de qualquer outro segundo uma possível lei universal”.

Diante desta definição de liberdade, todos que estão sob a jurisdição de um Estado são livres, desde que este não intervenha na meta de vida traçada em liberdade.

Quando à igualdade diante do Estado, Kant acha que todos são também iguais, pois esta igualdade é entendida em sentido formal, ou seja, iguais perante a lei, diz ele: “Com relação ao direito (...) eles (os cidadãos) são, como súditos, todos iguais entre si, porque ninguém pode exercer coação, a não ser em virtude da lei pública (e por meio do executor dela, o soberano); mas, com base nessa mesma lei pública, também qualquer outro pode resistir contra ele de igual maneira”.

Diante da igualdade formal cada um pode elevar-se na escala social, seja cultural ou economicamente. A partir de Locke já estava estabelecida a igualdade desde o nascimento.

A questão da independência, o terceiro atributo para completar a cidadania, Kant define como sendo de origem econômica. No Estado todos têm (ou devem ter) a liberdade e a igualdade, mas a independência deve ser conquistada e isto se dá pela forma do trabalho e não apenas conforme a propriedade no liberalismo inglês. Kant, nesta parte, lança uma separação na atividade do trabalho e considera apenas produtiva aquela que depende do próprio impulso para a sobrevivência ou os que estão no comando de outros. Veja-se este pensamento: “O trabalhador empregado numa loja ou numa fábrica; o servidor (não aquele que está ao serviço do Estado) (...) todas as mulheres e em geral todos aqueles que na conservação da própria existência (na manutenção e na proteção) não dependem do próprio impulso, mas dos comandos dos outros (fora do comando do Estado) carecem de personalidade civil, e sua existência é de certa forma somente inerência”.

Embora Kant tenha mantido a separação civil daqueles que ainda não podiam participar do processo político, conforme já foi considerado acima, os dependentes de um modo geral, os empregados comuns, os servidores, as mulheres, avançou mesmo assim o escopo da idéia liberal estendendo-a a todos considerados independentes conforme sua definição.

Para Kant somente aqueles que desfrutam uma certa posição, por exemplo, trabalhadores autônomos, artesãos e outros, poderiam participar como cidadãos do processo de organização política. É necessário que se compreenda sua posição dentro da época. O processo de democratização da idéia liberal é fenômeno posterior à segunda metade do século XIX..

## **II.A CONSOLIDAÇÃO DO GOVERNO REPRESENTATIVO E SUA DEMOCRATIZAÇÃO NA INGLATERRA**

### **1. Europa no momento da emergência do sistema representativo**

A consolidação do sistema representativo na Inglaterra, ao longo do século XVIII, constitui fato marcante na história política do Ocidente. Graças a esse evento, o novo estilo

de governo pôde fixar os seus contornos essenciais, tanto no que respeita às grandes linhas de sua atuação como igualmente no aspecto doutrinário. Assim, quando eclodiu a Revolução Francesa, no fim do século – e em decorrência desta, alastrou-se o fenômeno do **democratismo** –, a experiência inglesa serviu de parâmetro para o grande modelo de organização política que a Época Moderna iria proporcionar: o **Estado Liberal de Direito**.

Consoante a preciosa indicação de Max Weber, o sistema representativo resulta da prática milenar do **contratualismo** constituída sob o feudalismo, graças à presença do contrato de vassalagem, que era o suporte legal daquela estrutura política. O **democratismo** posto em circulação pela Revolução Francesa acha-se associado a tradição cultural diversa. É ainda Max Weber quem adverte quanto à existência, na Europa, de uma outra forma de organização social, diferente do feudalismo, a que denominou de **Estado Patrimonial**. Neste, a elite dominante é constituída pela burocracia estatal que, para manter o poder, fomenta as alianças com o populacho. O arquétipo desse tipo de organização seria a Prússia, mas o Estado Francês no século XVIII preservava indubitavelmente essa característica e, no curso da evolução histórica posterior, o Estado Russo viria a ser o principal exemplo na transição do patrimonialismo na direção do totalitarismo.<sup>10</sup>

É no século XVIII que se situa o impulso básico de que resultaria a delimitação precisa do sistema representativo, em contraposição ao Estado Totalitário e às diversas formas de autoritarismo, cuja base teórica também se encontra na mesma época. A experiência do governo representativo é então fenômeno limitado, circunscrevendo-se à Inglaterra. No continente, o fato mais destacado é a obra de centralização levada ao paroxismo por Luiz XIV, proclamado rei aos cinco anos de idade, em 1643 e cujo governo pessoal se inicia de fato em 1661, durando até 1715, ou seja, mais de meio século. A Revolução Francesa (1789/1799), ao contrário do que geralmente se supõe, é uma continuação dessa linha de desenvolvimento, como mostrou Tocqueville na obra *O Antigo Regime e a Revolução*.

Assim, foi a experiência inglesa – de consolidação do Parlamento e de fixação dos limites da convivência democrática na sociedade – que forneceu os contornos nítidos do que posteriormente se denominou de sistema representativo, democracia liberal ou Estado de Direito, permitindo distingui-lo do chamado **democratismo**, fenômeno muito presente na cultura luso-brasileira e que, em diversas circunstâncias, foi confundido com o liberalismo, razão pela qual o estudaremos numa outra oportunidade.

A experiência parlamentar inglesa do século XVIII se completa pelas reformas eleitorais levadas a cabo a partir de 1832. A que foi realizada nesse ano resultou do próprio desenvolvimento da sociedade inglesa. A Revolução Industrial em curso promoveu o surgimento das primeiras cidades modernas, cujas populações aumentam significativamente fazendo surgir outros centros de poder além das comunidades rurais. Os novos interesses conquistam o direito de fazer-se representar no Parlamento o que, por sua

---

<sup>10</sup> A questão do totalitarismo escapa ao nosso propósito. Os interessados em examiná-la, paralelamente, lerão com proveito as obras de Hannah Arendt (*As origens do totalitarismo*, parte 3, Rio, Ed. Documentário, 1974) e os textos de Zbigniew Brzezinski incluídos na coletânea *Totalitarismo e Autocracia* (São Paulo, Edições GRD, 1965), onde estão fixadas as distinções básicas entre esse fenômeno e as formas tirânicas de governo,

vez, vai permitir novos passos liberalizadores, notadamente o triunfo do livre cambismo, através das reformas econômicas da segunda metade da década de quarenta.

Tudo isto seria entretanto insuficiente para explicar o processo de universalização do sufrágio fora do mundo anglo-saxão. Este somente se torna compreensível pela elaboração teórica empreendida por Kant e pelo Liberalismo Doutrinário, fenômeno da Europa Continental. É ainda a história inglesa quem o comprova. O movimento **cartista** – adiante caracterizado, que é sem dúvida aparentado ao **democratismo** – experimentou retumbante fracasso, não obstante o que seguiu o ideário liberal seu próprio curso na incorporação da idéia democrática.

Tais são, em síntese, os temas a serem estudados nos tópicos subseqüentes.

## 2. Consolidação do sistema representativo no século XVIII

No transcurso do século XVIII consolida-se o sistema representativo na Inglaterra, isto é, encontram-se as formas de relacionamento entre o Poder Executivo e o Parlamento, de um lado, e de outro, fixa-se o papel da monarquia no conjunto do sistema. No mesmo período dá-se a estruturação dos partidos políticos. Lançam-se igualmente as bases do ordenamento liberal da vida social com o estabelecimento da liberdade religiosa (liberdade de consciência) e da liberdade de imprensa, bem como os parâmetros fundamentais da liberdade individual.

No primeiro reinado subseqüente à Revolução Gloriosa – reinado de Guilherme e Maria de Orange, de 1689 a 1702 – decidiu-se que os impostos seriam votados anualmente, graças ao que ficava o rei obrigado a convocar o Parlamento pelo menos uma vez em cada ano e, ao mesmo tempo, que o mandato dos membros da Câmara Baixa seria de três anos, o que evitava a sua perpetuação, e o risco de dissociar-se dos grupos sociais que representavam. Duas outras questões foram resolvidas com o propósito de impedir novas ameaças de restauração da monarquia absoluta pela ascensão ao trono de reis católicos. A primeira correspondeu à **Lei de sucessão** (*Act of Settlement*), votada em 1701, que, considerando não ter Guilherme de Orange herdeiros, sua sucessão dar-se-ia através de Ana Stuart e, depois da morte desta, pelos descendentes de sua prima Sofia, casada com um príncipe alemão (Ernesto), eleitor de Hanover. Jaime II, pai de Maria de Orange, tinha um filho católico.

A Lei de sucessão, por si só, não eliminava os riscos de uma nova situação assemelhada à que se criou no século anterior, levando o país a prolongada guerra civil, permanecendo uma brecha na prerrogativa preservada pela Escócia de escolher um soberano. Para conjurá-los em definitivo, procedeu-se à unificação dos dois países, em 1707. A Lei de União criou o Reino Unido da Grã-Bretanha, pela fusão da Inglaterra com a Escócia, passando a existir um único parlamento. Aos escoceses foi assegurado determinado número de cadeiras na Câmara dos Representantes e na Câmara dos Lordes.

A Lei da sucessão introduziu a autonomia do Judiciário, ao decidir que o cargo de juiz era vitalício e que seus titulares só podiam ser destituídos em casos de conduta desabonadora da função e por resolução do Parlamento.

Os dois passos mais importantes na plena configuração do sistema representativo são, entretanto, o aparecimento do Conselho de Ministros e a necessidade de alcançar maioria parlamentar na constituição do governo, o que leva à estruturação permanente dos partidos políticos. Tal se deu no quase meio século ocupado pelos reinados de Jorge I e Jorge II (1714-1760), que dão início à dinastia de Hanover. Preservando fortes vínculos com suas possessões alemãs, introduziram o hábito de só tomar conhecimento dos assuntos ingleses através de um dos ministros indicados pelo Parlamento. Este passou a denominar-se *Prime Minister* e governo de *Gabinet Office* (gabinete ministerial), ao que se supõe pelo fato de que, nessa época, o Conselho de Ministros se reunia, para considerar os assuntos de governo, num dos aposentos (gabinete) do Palácio real.

Na *História Constitucional da Inglaterra* (1760/1860), Thomas Erskine May indica que os dois partidos eram igualmente favoráveis à monarquia; mas os **Whigs** queriam que sua autoridade fosse mantida nos limites da lei; os princípios dos **Tories**, favoreciam o absolutismo na Igreja e no Estado... A Revolução (1689) era o triunfo e o renascimento final dos princípios **Whigs**, porquanto fundava uma monarquia limitada. Entretanto, os princípios dos dois partidos, modificados pelas condições dessa combinação constitucional, permaneciam distintos e opostos. Os **Whigs** continuavam a apoiar toda restrição necessária à autoridade real e a favorecer a tolerância religiosa; os **Tories** tendiam geralmente para a prerrogativa, para as doutrinas da alta Igreja e para a hostilidade aos dissidentes. Sendo a prerrogativa uma delegação do Parlamento ao Monarca, favorecia certamente o poder pessoal. Seria contudo no século XVIII, prossegue o mesmo autor, que se dá a convergência dos dois partidos nesse aspecto essencial. A esse propósito escreve: Tornados mestres, os **Whigs** tinham trabalhado, durante mais de quarenta anos depois da morte da rainha Ana (1714), para consolidar a autoridade e a influência da Coroa, apoiada sobre o poder do Parlamento. Os **Tories**, como oposição, foram obrigados a abandonar as insustentáveis doutrinas de seu partido e a reconhecer os direitos legítimos do Parlamento e do povo”.<sup>11</sup> As duas agremiações, como teremos oportunidade de indicar, irão distinguir-se, sobretudo no século XIX, à luz de questões muito precisas da atuação do Estado. No século XVIII passam a agir em consonância com o princípio do exercício do poder pelo Gabinete, que presta contas e se submete ao Parlamento.

Assim, quando Jorge III, que ascende ao poder em 1761, tenta restaurar o governo pessoal, não mais encontra ambiente propício, nem mesmo entre os **Tories**. Esse monarca criou a grave crise de que resultou a Independência dos Estados Unidos em 1776 e sustentou a guerra contra os americanos, de que saiu derrotado em 1781. Essa derrota contribuiu para que renunciasse ao governo pessoal. A consolidação definitiva do governo de gabinete seria obra de William Pitt (1759/1806), que tendo se iniciado na política como **Whigs**, mais tarde formando com os **Tories**, pôde estruturar uma ampla coalizão que deu estabilidade ao governo (1783/1801) numa fase tumultuada da vida européia, em decorrência da Revolução Francesa. Desde então, qualquer que seja o Rei ou a Rainha da Inglaterra, o país é governado pelo Primeiro Ministro. A Monarquia torna-se representação permanente da Nação, sem ingerência direta nas funções executivas.

---

<sup>11</sup> Obra citada, tradução francesa, Paris, Michel Levy Frères. Ed. 1886, p. 6/7.

Durante o século XVIII são igualmente consolidadas as liberdades fundamentais, na maneira peculiar como se dá a evolução do direito na tradição inglesa, isto é, na base da prática e da experimentação. Assim, se a prisão exigia mandato e se reconhecia o direito de habeas-corpus, discutiu-se longamente, à luz de casos concretos, a generalidade de tais mandatos. Nos anos sessenta, a ilegalidade dos mandatos genéricos, isto é, quando o executante de mandado de prisão podia arbitrariamente confiscar qualquer dos seus bens – partidos do Executivo, é estabelecida judicialmente. A experiência iria apontar o caminho a seguir e os remédios ao alcance da sociedade para defendê-la do que então se denominava **casos de alta traição** (insurreições, incitamento à derrocada das instituições, etc.). A questão da escravidão também foi debatida longamente. Inexistente na Inglaterra, vigorava entretanto na Escócia e nas colônias. Em 1772, a justiça estabelece o princípio de que *todo escravo torna-se livre quando pisa o solo da Inglaterra*. Na Escócia, a escravidão é abolida em 1799. E, nos começos do século XIX, dá-se a proibição do tráfico nas colônias inglesas.

No mesmo espírito é fixada a liberdade de imprensa e as formas de repressão aos abusos.

O maior progresso corresponde contudo à liberdade religiosa. Embora a Lei de Tolerância, votada em 1689, haja estabelecido o livre exercício dos cultos, os protestantes não-anglicanos estavam excluídos do serviço público e a tolerância não beneficiava judeus e católicos. Tais restrições acabaram sendo abolidas paulatinamente.

### **3. Efeitos sociais da Revolução Industrial e a Reforma Eleitoral de 1832**

Denomina-se Revolução Industrial à reviravolta ocorrida nos métodos produtivos com a introdução de máquinas capazes de prescindir da tração humana ou animal bem como de substituir o homem em sucessivas operações. Toma-se como marco inicial a máquina a vapor de James Watt (1736/1819), cujos aperfeiçoamentos definitivos foram introduzidos em 1781 e 1782. Em seguida produzem-se máquinas de fiação movidas por energia hidráulica e teares mecânicos, beneficiando diretamente a principal atividade manufatureira da época: a indústria têxtil. Os operários manufatureiros resistiram à inovação mas ao longo da primeira metade do século XIX a produção têxtil transforma-se completamente. Na Inglaterra de 1830 existiam 55 mil teares a vapor e 240 mil manuais. Duas décadas mais tarde o número de teares mecânicos eleva-se a 250 mil e os manuais estão reduzidos a 40 mil.

Nesse ciclo, dá-se também enorme progresso na fundição de ferro, notadamente com o abandono do carvão vegetal e a introdução do coque. Assim, a produção do ferro em lingotes, que era de 250 mil toneladas em 1810, na Inglaterra, alcança 2 milhões e 250 mil toneladas em 1850. Nesse último ano, os principais países europeus e a América já dispunham de cerca de 40 mil km de estradas de ferro. Consolida-se o emprego de embarcações movidas a vapor e a navegação mundial alcança proporções desconhecidas.

Notável progresso é alcançado no conhecimento das peculiaridades em que se realiza a nutrição das plantas. Na obra intitulada *A química e sua aplicação à agricultura* (1840), o químico alemão Justus Liebig. (1803/1873) demonstra que os principais componentes da vida das plantas são potássio, fósforo e nitrogênio, abrindo caminho ao emprego de adubos químicos na agricultura, com o que esta começa a afeiçoar-se aos métodos produtivos criados pela indústria.

A Revolução Industrial trouxe como consequência grande aumento populacional e significativa alteração de sua distribuição espacial. Entre 1801 e 1851, a população da Inglaterra passou de 15,7 milhões para 27,5 milhões (aumento de 75 %); da França, de 27,4 para 35,8 milhões (aumento de 30%); da Alemanha, de 24,8 para 36 milhões (aumento de 45%); da Áustria-Hungria, de 22,4 para 32 milhões (aumento de 43%) e dos Estados Unidos, de 5,3 para 23,2 milhões (337%). Na mesma fase as velhas cidades crescem de modo espantoso, enquanto surgem as novas cidades industriais. De 1801 a 1861, a população de Londres evolui de 959 mil para 2,8 milhões; a de Paris, de 553 mil para 881 mil; a de Berlim de 185 mil para 433 mil. Liverpool tinha em 1801 apenas 82 mil habitantes e, em 1861, 441 mil; Manchester tinha 77 mil no primeiro daqueles anos e 358 mil em 1861 e assim por diante. Em idêntico período Nova York passa de 60 mil para 516 mil habitantes.

Na Inglaterra, as imensas transformações sociais tiveram como consequência tornar inteiramente inadequada a representação política organizada com base na mesma divisão territorial de fins do século XVII. Os 600<sup>12</sup> membros da Câmara dos Comuns eram eleitos à razão de dois por cada **shire** (condado ou distrito), muitos dos quais não passavam de diminutas localidades rurais, enquanto as cidades eram mantidas à margem. Os **Whigs** assumiram essa bandeira e depois de mais de meio século de domínio conservador ganham as eleições de 1830 e logo fazem aprovar a Reforma Eleitoral. Entretanto, o projeto foi recusado pela Câmara dos Lordes. Certo de atender às aparições da maioria, o Gabinete Liberal ameaçou com a nomeação de tantos lordes whigs quantos se fizessem necessários para quebrar a maioria conservadora,<sup>13</sup> com o que, afinal, a Câmara dos Lordes cedeu, concordando com a eliminação da representação das circunscrições com menos de 2 mil habitantes e reduziu para um único deputado a dos condados que não passavam de 4 mil habitantes. Nada menos que 43 cidades adquirem representação no Parlamento. A legislação em causa mantinha a exigência de renda e, assim, de fato, ampliava a representação da elite proprietária, para incluir os industriais e outros elementos citadinos. Tratava-se contudo de uma alteração profunda, consoante se pode inferir do curso político empreendido pela Inglaterra no ciclo subsequente. O eleitorado expandiu-se de 220 mil para 670 mil.

#### 4. Livre-cambismo e bases sociais da Era Vitoriana

Philip Magnus, o grande biógrafo de William Gladstone (1809/1898) – figura-chave na história do Partido Liberal e, em geral, no processo de democratização da idéia liberal – assinala que a Reforma de 32 constitui um ponto de transição na história dos partidos políticos. Até então, parece-lhe, *os* membros do Parlamento não se sentiam constrangidos pelos termos dos programas dos partidos ou pelas promessas aos eleitores... Outra teoria do Partido achava-se entretanto implícita em muitos discursos por ocasião dos debates da Reforma. Encontra-se, é certo, em sua infância, e o primeiro impulso sério

<sup>12</sup> Assinale-se que virtualmente o número de representantes não se alterou ao longo de quatro séculos, porquanto atualmente a Câmara tem 635 deputados.

<sup>13</sup> O número de integrantes da Câmara dos Lordes não era limitado. Tratando-se de cargo vitalício, esta foi a solução encontrada para que não se transformasse em obstáculo intransponível ao exercício do poder pela maioria eleita para a Câmara Baixa.

naquela direção não seria dado até 1845, quando Disraeli ataca Peel por trair os compromissos eleitorais do Partido Conservador quanto à manutenção da Lei dos Cereais. Até então a velha e a nova concepção existiam lado a lado. A velha teoria do Partido é abalada quando emergem conflitos de princípios. Estes conflitos eram, de todos os modos, o elemento vital da nova teoria, que exigia fossem explicitados sempre que não se tornassem imediatamente aparentes. Até o fim do século os Partidos tornam-se órgãos para elaboração e popularização da sua política. O controle do eleitorado sobre o Parlamento tornou-se efetivo, por esse meio, às custas da independência de seus membros.<sup>14</sup>

A Lei dos Cereais é de fato um ponto de inflexão na política inglesa. Os agricultores locais tinham conseguido que o governo taxasse fortemente o produto importado. Essa praxe contrariava de modo frontal os interesses da nascente indústria, que sonhava com a eliminação, por toda a parte do mundo, das barreiras opostas à sua penetração. Com o propósito de conseguir a abolição do sistema em vigor, criou-se um amplo movimento em favor do livre comércio (**livre-cambismo**, como veio a ser conhecido), liderado por Richard Cobden (1804/1865), rico industrial de Manchester e que se transformou numa das personalidades importantes do Partido Liberal.

Em 1845, uma colheita desastrosa criou uma situação insuportável para as camadas mais pobres da população. Diante da gravidade do quadro, o Primeiro Ministro Conservador Robert Peel (1788/1850) decide votar a proposta liberal, abolindo as taxas de importação dos cereais estrangeiros. O fato acarreta uma grave crise no Partido Conservador. Entre outros, Peel ganha a adesão de Gladstone. Afastando-se do Partido Conservador, o grupo de Peel fica durante vários anos como um bloco independente mas finalmente Gladstone adere ao Partido Liberal e torna-se o seu líder.

Educado para tornar-se pastor anglicano, Gladstone era não só um homem de grande cultura como interessado em questões muito distanciadas da política partidária, às quais dedicaria alguns de seus livros, a exemplo da Teologia; da crítica da Igreja Católica na sua marcha anti-liberal e rigidamente hierarquizada em torno do Papa, bem como da moralidade em geral. Homem de princípios, conseguiu dar grande coerência doutrinária ao Partido Liberal. É uma presença marcante na política inglesa da segunda metade do século XIX, ao lado de seu famoso rival Benjamin Disraeli (1804/1891). Herdeiro da liderança do Partido Conservador com o afastamento de Robert Peel, Disraeli revelou grande pragmatismo, com o que contribuiu para manter acesa a chama da reforma.

À derrocada da Lei dos Cereais seguem-se importantes passos na eliminação do protecionismo. Assim, em 1849 são abolidas todas as restrições à frequência de navios estrangeiros nos portos ingleses e, em 1852, suprimem-se diversas tarifas alfandegárias e reduzem-se as demais. Com base nesse regime de liberdade comercial, o país ingressa num vigoroso ciclo de progresso material. Desta forma, passaram-se mais de oitenta anos para que a Inglaterra proclamasse a sua firme adesão às doutrinas postas em voga por Adam Smith (1723/1790), em sua obra famosa, aparecida em 1776: *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*.

Este ciclo de prosperidade é geralmente denominado de Era Vitoriana, porquanto inserido no longo reinado da Rainha Vitória, que durou de 1837 a 1901. Essa ocupante do

---

<sup>14</sup> Gladstone, *a Biography*. London, John Murray Publishers, 1954, p. 20.

trono inglês soube adaptar-se plenamente à vida constitucional britânica, caracterizada pela presença do Executivo independente da Coroa e controlado pelo Parlamento.

A indústria consolidou-se e introduziram-se nas cidades os sistemas de saneamento, erradicando-se as epidemias. O empenho de fazer surgir o núcleo urbano da época industrial torna-se bem sucedido, com a abertura de grandes avenidas, a implantação de parques públicos, etc. ... Suspendem-se as restrições à organização das *trade-unions* e os sindicatos ganham em força e organização. O Parlamento aprova disposições protegendo o trabalho das mulheres e dos menores. Criam-se as primeiras caixas de assistência, embriões da moderna previdência social, e o Poder Público encoraja a construção de habitações mais cômodas, dotadas dos novos recursos sanitários. Moderniza-se a Legislação penal. Dá-se grande impulso à educação, acessível às diversas camadas da sociedade.

Assim, se a Inglaterra da Era Vitoriana é certamente o país do Leão Britânico dominando por toda parte,<sup>15</sup> é igualmente, em sua própria sede, uma nação de classe média afluyente, com base na difusão da propriedade que tem lugar a partir da grande indústria, que estimula o surgimento de inúmeros pequenos e médios fornecedores, além de que faculta a multiplicação incessante do comércio e o aparecimento de novas atividades no âmbito dos serviços.

## **5. Fracasso do cartismo e caminho seguido pela universalização do sufrágio**

Denomina-se movimento cartista à campanha levada a cabo, na Inglaterra, por políticos e pensadores que se denominavam radicais,<sup>16</sup> estruturado em torno da *Carta das Liberdades do Povo*, cujo programa abrangia cinco pontos: 1) sufrágio universal; 2) voto secreto; 3) eleições anuais; 4) supressão da exigência de renda e 5) remuneração aos deputados. Como se vê, com o correr do tempo estas reformas foram levadas a cabo pelos liberais. No contexto histórico do cartismo, contudo, tais reivindicações achavam-se associadas a uma tradição cultural formada no Continente, que tinha sua origem na Revolução Francesa e nas idealizações acerca do homem postas em circulação por Rousseau e seguidores.

A liderança cartista criticou acerbamente a Reforma Eleitoral de 1832 e, durante certo período, conseguiu realizar manifestações e atos públicos amplamente concorridos em favor da Carta. A partir de 1848 o cartismo entra em declínio e desaparece de todo. Semelhante desfecho sugere que seu prestígio popular decorria da força de outras aspirações sociais, com a liberdade de comércio e a melhoria das condições sanitárias das cidades e, em geral, do ambiente dos novos locais de trabalho surgidos com a indústria. Na medida em que o Parlamento adota o livre-cambismo e promove a modernização das cidades e a melhoria das condições de trabalho, as reivindicações cartistas se isolam e perdem terreno.

Em que pese a derrota do cartismo, o processo de democratização da idéia liberal seguiu seu curso, tendo a Gladstone, na liderança do Partido Liberal, como seu grande

---

<sup>15</sup> O Império Britânico chegou então a abranger quase um terço do globo terrestre, com grandes centros no Canadá, Índia, Austrália, África do Sul e Egito.

<sup>16</sup> Graças a essa circunstância, em muitos países agremiações liberais adotaram o nome de *Partido Radical*.

artífice. À luz da própria experiência inglesa, os liberais davam-se conta de que a condição de proprietário não era requisito exclusivo para o exercício da cidadania. Esta requeria por certo consciência plena dos seus interesses e meios para defendê-los. Mas este desfecho não provinha exclusivamente da condição de proprietário, a partir mesmo de que se multiplicavam atividades bem remuneradas, independentemente da posse dos meios de produção. Além disto, a liberdade de imprensa e o fato de que a escola tenha deixado de ser freqüentada apenas por uma pequena elite criaram novas formas de acesso àquele exercício. As *trade-unions*, por seu turno, tinham deixado de ser associações destinadas a impedir a introdução das máquinas, para se transformar numa forma de obtenção, junto aos próprios trabalhadores, dos recursos requeridos pela defesa dos seus interesses.<sup>17</sup> Era preciso, portanto, dar continuidade à reforma eleitoral a fim de que pudesse de fato refletir as mudanças ocorridas na sociedade.

Em 1866, Gladstone apresenta ao Parlamento um novo projeto de Reforma Eleitoral que é derrotado pela maioria conservadora mas encontra ampla receptividade junto à opinião pública. Para atender a tais reclamos, no ano seguinte os próprios conservadores, liderados por Disraeli, patrocinam uma reforma que amplia a participação das cidades.

Logo depois, em 1872, achando-se no poder, Gladstone obtém do Parlamento a introdução do voto secreto. No novo governo que organiza quinze anos mais tarde, em 1884, cria distritos com importância análoga, cada um elegendo um deputado. O direito de voto é então grandemente ampliado chegando o corpo eleitoral a ser integrado por 4 milhões de pessoas.

A plena democratização do sistema somente ocorreria depois da primeira guerra mundial. Em 1918, pela primeira vez a lei assegura direito de voto a todos os ingleses maiores de 21 anos e a todas as mulheres com mais de 30 anos. A igualdade entre homens e mulheres é aprovada em 1928.

A rigor, portanto, o processo de democratização da idéia liberal desenvolve-se, na Inglaterra, ao longo de praticamente um século, isto é, de 1832 a 1928. Em nenhum momento a liderança liberal abdicou da noção de que a representação é de interesses ou capitulou diante das idealizações do bom selvagem ou das teses do democratismo, que a experiência iria demonstrar tratar-se, na verdade, do caminho mais curto para o totalitarismo. O sistema representativo não se propõe eliminar as limitações da pessoa humana mas criar condições adequadas à solução dos inaceitáveis conflitos sociais, sem recursos ao arbítrio.

No livro *On Democracy* (1998; tradução brasileira, UnB, 2001), Robert Dahl insere o seguinte quadro que resume o processo descrito:

#### ELEITORADO DA GRÃ BRETANHA (1831-1931)

---

<sup>17</sup> Ainda que a lei proibisse as *trade-unions* – disposição que Evaristo de Moraes Filho entende achar-se também relacionada ao receio dos industriais de renascerem as velhas corporações de ofícios, impedindo ou dificultando o funcionamento das novas empresas – e mesmo a Grand National Consolidated Trade Unions, de Robert Owen (1771/1858), que reunia 500 mil adeptos, veio a ser dissolvida nos anos quarenta, a partir da segunda metade do século passam a ser toleradas. O 1º Congresso Anual das Trade Unions realiza-se na Inglaterra em 1868 e entre 1871 e 1876 o Parlamento vota as disposições que regulam o seu funcionamento.

% da população acima de 21 anos

ANO	%
1831	4,4
1832	7,1
1864	9,0
1868	16,4
1883	18,4
1886	28,5
1914	30,0
1921	74,0
1931	97,0

## 6. Consagração do modelo inglês: a experiência americana

Quando proclamou a sua independência, os Estados Unidos eram constituídos de treze estados, compreendendo uma população da ordem de 4 milhões, distribuída numa pequena faixa próxima do Atlântico. Firmada a paz, o território tinha 1,4 milhão de km<sup>2</sup>.

O processo de ocupação e povoamento estendeu-se por todo o século XIX. A União constituía uma unidade administrativa denominada **território**, que governava diretamente. A sua transformação em estado era complexa e foi perturbada pela divisão que acabou levando à guerra civil. Contudo, os estados do extremo setentrional estão constituídos, na costa do Pacífico, respectivamente em 1859 (Oregon) e 1889 (Washington), e os da fronteira setentrional nesse último ano (Idaho, Montana e Dakota). No continente, os últimos estados estruturaram-se em 1912, na fronteira com o México (Arizona e Novo México).

Com a compra de Luisiana, a incorporação do Texas e a conquista do Novo México e da Califórnia, chegam aos meados do século com um território contínuo, abrangendo desde o Atlântico ao Pacífico, pouco inferior a 5 milhões de km<sup>2</sup>. Em 1850 a população correspondia a 23 milhões e o número de estados ascendia a 33.

O núcleo fundamental dos que conceberam e implantaram as instituições norte-americanas era constituído de protestantes dissidentes (não-anglicanos), que nutriam grandes desconfianças em relação ao Estado. A monarquia inglesa lhes reservara surpresas desagradáveis. A Constituição da Carolina, de 1669, que se acredita tenha sido redigida por Locke, serviria como ponto de referência. A Constituição de 1787 assegura aos estados plena autonomia na administração de seus próprios assuntos, e à Câmara dos Representantes Federal grande soma de poderes. A União tem atribuições muito específicas no que respeita à defesa, relações com outros países e política de imigração.

Visitando o país nos anos de 1831 e 1832, de que se valeu para escrever o clássico *A democracia na América* (1835/1840), Alexis de Tocqueville (1805/1859) observa a inexistência de grandes disparidades sociais. A parcela dominante da população era constituída de pequenos e médios proprietários e empreendedores. De sorte que, mesmo adotando o censo eleitoral, o país era governado democraticamente.

Antes de mais nada, vigorava significativa descentralização, participando as comunidades da gestão da coisa pública e da escolha direta dos principais responsáveis. Os distritos eleitorais tinham uma base territorial limitada, garantida a proximidade entre representante e representado. Além disto, as eleições tinham lugar a cada dois anos.

O problema capaz de ferir de morte esse sistema, como bem antevira Tocqueville, era a escravidão. Assim, embora fizesse questão de enfatizar a temeridade das prospecções quanto ao futuro, avançaria a seguinte advertência: ... “sejam quais forem os esforços dos sulinos para conservar a escravidão, não o conseguirão para sempre. A escravidão, encerrada num só ponto do globo, atacada como injusta pelo cristianismo, como funesta pela economia política: a escravidão, em meio à liberdade democrática e às luzes da nossa época, não é de forma alguma uma instituição que possa durar. Em ambos os casos necessários se faz esperar grandes infortúnios. Se a liberdade for recusada aos negros do Sul, eles acabarão por tomá-la violentamente pelos seus próprios esforços; se lhes for concedida não tardarão a abusar dela.”

O compromisso de 1820, quando do estabelecimento do estado de Missouri, proibia a escravidão ao Norte e nos novos estados que se constituíssem, resultando a nítida divisão do país quanto à matéria. Em 1860, quinze estados, com cerca de 10 milhões de habitantes tinham 3,5 milhões de escravos, enquanto os 18 estados restantes (com população de 20 milhões) eram abolicionistas. Com a eleição de Abraham Lincoln (1809/1865) para a Presidência, em 1860, que se propunha a abolir essa situação de compromisso, o estado da Carolina retira-se da União, logrando a adesão de outras onze unidades federadas. Começa em seguida a Guerra Civil, que dura de 1861 a 1865, ocasionando um milhão e meio de mortes. Vitoriosa, a União impõe o término da escravatura.

A abolição representou um duro teste para o sistema eleitoral. No Sul, toda a sorte de manobra seria mobilizada a fim de impedir o exercício do direito de voto pelos negros. A alegação è de que constituiriam, por todo o Sul, câmaras e governos exclusivos. A realidade do período da reconstrução mostrou que os receios eram infundados. Os negros não ganharam eleições para os executivos estaduais; elegeram dois senadores e alguns deputados para o Congresso Federal, vindo a obter maioria numa única assembléia estadual. Muitos emigraram para o Norte e trataram de conquistar espaços da mesma forma como o comum dos empreendedores americanos. A prosperidade geral incumbiu-se de sanar as feridas da guerra.

Até o fim do século, os Estados Unidos conquistariam uma posição de vanguarda no que respeita à democratização do sufrágio. Em 1900, o Censo registrara a presença de 75.994 mil habitantes, dos quais 18.974 mil maiores de 21 anos (25% do total). Nas eleições presidenciais desse ano votaram 13.965 mil (18,4% do total). Levando-se em conta que o voto não era (nem nunca foi tornado) obrigatório, o percentual de votantes é muito expressivo. Na mesma época, o eleitorado da Itália era inferior a 10% da população.

Desde o fim da guerra civil, os Estados Unidos recebem enormes contingentes de emigrantes, em torno de dez milhões em cada decênio, movimento que continua, com maior ou menor intensidade, até os anos cinquenta. De aproximadamente 76 milhões em 1900, a população passa a 105,7 milhões, em 1920; 131,7 milhões em 1940 e 150,7 milhões em 1950. Em 1980 alcançava 226 milhões (crescimento de 50% em relação a 1950), estimando-se 260 milhões para 1990.

Nos primeiros decênios do século, o número de votantes acompanha o crescimento populacional, chegando a 26,8 milhões em 1920, crescendo com maior intensidade no ciclo seguinte. Assim, entre 1920 e 1958, a população expande-se em cerca de 60% (de 105,7 milhões para 168,2 milhões), enquanto o número de votantes incrementa-se em 130%, elevando-se para 62 milhões naquele último ano. Em termos percentuais, tais resultados são inferiores aos observados na Europa, correspondendo a aproximadamente 40% da população (contra 60% na Inglaterra e 65% na França). Nas oito eleições presidenciais ocorridas entre 1960 e 1988, não se altera substancialmente o percentual de votantes em relação à população.

Estudiosos consideram que, nesse último período, teria aumentado a diferença entre os que dispõem do direito de voto e os que o exercitam. Nas eleições de 1960, 1964 e 1968, os votantes corresponderiam entre 61 e 63 % do eleitorado potencial, percentual que passa a oscilar de 55 a 53% nas eleições de 1972, 1976, 1980 e 1984. Outros entendem que esse tipo de especulação não refletiria a realidade da vida americana, levando-se em conta que, concluído o ciclo de imigração intensiva e de assimilação cultural das novas gerações de emigrantes (através sobretudo do ensino básico obrigatório, que atinge virtualmente o total da população na idade correspondente), o coeficiente dos que exercem o direito de voto, nas eleições presidenciais, mantém-se equilibrado em torno de 40% da população.

Costuma-se dizer que, sendo a escolha do representante um direito, participar dessa escolha é um privilégio que deve ser exercido conscientemente. Além disto, a administração interfere pouco na vida das pessoas. A implementação de políticas públicas pressupõe intensa discussão e significativa participação popular. As questões de ordem moral são extremamente mobilizadoras, achando-se toda a população engajada em alguma forma de associação, havendo uma infinidade de entidades religiosas, culturais ou cívicas.

O certo é que a representatividade do sistema tem se revelado incontestável. Ao longo de duzentos anos, nenhuma das crises experimentadas pela sociedade foi capaz de abalar a estabilidade de suas instituições.

Os Estados Unidos optaram por manter inalterado o número de deputados eleitos para a Câmara dos Representantes (435 cadeiras), redesenhando a base territorial do distrito a cada Censo. O país experimentou grandes movimentos populacionais, mesmo ao longo deste século, compreendendo não só a incorporação de imigrantes mas também o maior incremento de determinadas regiões. Ainda neste pós-guerra verificou-se esvaziamento populacional do Nordeste e migração de contingentes expressivos para o Oeste e Sudoeste. Conservou-se igualmente inalterada a praxe de eleger-se um deputado em cada distrito, escolhendo-se o que alcance maioria absoluta.

A exemplo do que se verificou na Inglaterra; o sistema distrital levou à formação de apenas duas poderosas agremiações partidárias. Durante todo este século, nas eleições para a Câmara dos Deputados, os dois maiores partidos têm obtido mais de 94% dos votos, conforme se pode ver nos dados adiante transcritos (Quadro 1).

Os Estados Unidos nunca estiveram ameaçados pela presença de facções totalitárias que aspirassem subverter o Estado Liberal de Direito. Nas eleições a que concorreram à Presidência (1924,1928,1932,1936 e 1940), os comunistas obtiveram respectivamente, 38 mil, 40 mil, 103 mil, 80 mil e 49 mil votos. O desenvolvimento

industrial se fez acompanhar de um potente movimento sindical que entretanto observou o cumprimento dos estatutos legais, por ele mesmo conquistados. As disputas entre patrões e empregados foram entendidas como fazendo parte do direito privado. Somente depois dos anos trinta, em decorrência sobretudo dos efeitos da crise de 1929, cuida-se das leis sociais instituindo-se patamar básico para aposentadorias, a partir de contribuições compulsórias. Os Fundos de Pensões – constituídos voluntariamente como um seguro, geridos por empresas privadas – é que identificam a chamada **seguridade social**. É certo que desde o *New Deal* daquele mesmo período (anos trinta) o orçamento federal destinou verbas "crescentes para atender situações de pobreza e indigência. As administrações republicanas que se firmaram na década de oitenta introduziram alterações substanciais nessa política, com o propósito de eliminar as burocracias que surgiram à sua sombra.

Desde 1896, os socialistas tentaram sucessivamente formar uma agremiação partidária expressiva. As maiores votações que chegaram a alcançar, nas eleições presidenciais de 1912, 1920 e 1932, oscilaram pouco acima de 900 mil votos, anos eleitorais em que os Partidos Republicano e Democrata obtiveram, respectivamente 3,5 e 6,3 milhões; e 16,1 e 9,1 milhões e 15,8 e 22,8 milhões. Os socialistas não conseguiram, pois, firmar-se como força autônoma. Desde os anos trinta, entretanto, considera-se que venham conquistando ascendência crescente no Partido Democrata, a ponto de que o termo **liberal**, com que se designavam (por ocasião a **conservative**, como se dá na Inglaterra), haja passado a se constituir numa espécie de sinônimo de social democrata. As administrações democratas, desde aquela década, trataram de interferir na vida econômica do país, introduzindo sucessivos regulamentos, ao arrepio da tradição nacional. Os republicanos desmontaram peça por peça esse sistema, notadamente nos anos oitenta.

Quadro 1 - Votação obtida para a Câmara dos Representantes, em %

Ano	P.Republicano	P.Democrata	Total
1920	58,8	35,6	94,4
1922	51,7	44,7	96,4
1924	55,5	40,4	95,9
1926	56,5	40,2	96,7
1928	56,1	42,0	98,1
1930	52,6	44,6	97,2
1932	41,4	54,5	95,9
1934	41,7	53,4	95,1
1936	39,6	55,8	95,4
1938	47,0	48,6	95,6
1940	45,6	51,3	96,9
1942	50,6	46,1	96,7
1944	47,2	50,6	97,8
1946	53,5	4,3	97,8

1948	45,3	51,6	96,9
1950	48,9	48,9	97,8
1952	49,3	49,2	98,5
1954	47,0	52,1	99,1
1956	48,7	50,7	99,4
1958	43,5	55,6	99,1

Fonte: Statistical abstract of the United States – 1960.

## ANEXO

### William Pitt e a independência do Parlamento

William Pitt (1759/1806) era filho do Conde de Chatman, conhecido político que tinha o mesmo nome. Concluiu sua formação humanista em Cambridge, aos 17 anos. Revelou desde cedo grande interesse pela vida política do país e achava-se presente à sessão da Câmara dos Lordes em que seu pai faleceu, na própria tribuna, enquanto discursava (1778). Tinha 22 anos quando se elegeu para a Câmara dos Comuns. Seu primeiro discurso no Parlamento revelou que se tratava de um jovem extremamente bem preparado para a vida pública, a ponto de que o Primeiro Ministro da época (Lord North) haver registrado que fora o melhor a que presenciara em sua atividade parlamentar. O jovem parlamentar teria oportunidade de participar dos debates relacionados à Independência dos Estados Unidos, propugnando pelo fim da beligerância.

Em março de 1782 iniciou sua primeira participação no governo whig, formado em decorrência da vitória eleitoral alcançada naquele ano. Na primeira reforma ministerial seria nomeado Ministro do Exterior. Tinha então apenas 23 anos. Permaneceu no posto um ano.

A experiência parlamentar de Pitt convenceu-o de que a forma de escolha dos membros da Câmara dos Comuns proporcionava ao país uma falsa estabilidade. O sistema em vigor, que dava excessivo poder a alguns de seus membros – pelo direito de eleger representante em localidades sem qualquer representatividade –, segundo seu entendimento, carecia de uma profunda reforma. Tão logo saiu do governo, submeterá à Câmara um projeto que incluía: 1º) verificação e punição de suborno a eleitores; 2º) eliminar a representação das localidades que, pelas reduzidas dimensões do eleitorado, facilitava a corrupção; e, 3º) ampliar o número de componentes da Câmara dos Lordes. A proposta foi derrotada por 293 a 149 votos. Embora desfavorável, tal resultado permitiu-lhe verificar que suas idéias eram apoiadas por expressivo grupo de deputados. Desde então passou a exercer incontestemente liderança do que se poderia denominar de elemento renovador.

Em fins daquele ano (1783), tendo o gabinete renunciado, o Rei Jorge III indica-o para o cargo de Primeiro Ministro. A maioria receberia a indicação com uma grande gargalhada o que não impediu a sua eleição mas praticamente paralisou o seu governo. As sucessivas derrotas na Câmara não o levaram a renunciar. Ao contrário, aproveitou a circunstância para popularizar suas idéias no país. Confiante nessa estratégia, convocou eleições gerais para março de 1784. Estas eleições asseguraram-lhe maioria. Elegeu-se representante de Cambridge, que se considerará muito relevante.

William Pitt ganhou sucessivas eleições e permaneceu no poder até 1801, isto é, dezessete anos.

Em sua longa permanência no poder, Pitt privilegiou as seguintes linhas de atuação: 1ª) Aperfeiçoar os mecanismos governamentais destinados a transformar a Inglaterra na maior potência comercial do mundo, introduzidos por Elisabete I e que, embora negligenciados sob os Stuart, lograram ampla continuidade nos dois séculos desde então transcorridos. Conseguiu muita coisa neste sentido, inclusive a eliminação do contrabando; e, 2ª) Aperfeiçoar o arranjo institucional do Império a fim de evitar fraturas, a

exemplo daquele que resultou da independência dos Estados Unidos. Nesse mister não seria bem sucedido. Concebeu um mecanismo de convivência com a maioria católica da Irlanda, atribuindo-lhe a prerrogativa de fazer-se representar no Parlamento inglês, respeitados os direitos da minoria protestante. Esse arranjo encontrou uma formulação acabada em 1801 mas encontrou grande resistência, a começar do próprio rei George III, levando à renúncia de Pitt.

O seu grande feito, entretanto, consistiu em tornar o Parlamento uma instituição independente perante a Coroa e respeitada pela opinião pública. O desfecho dessa conquista seria o surgimento de uma variante do governo representativo: o denominado sistema parlamentar ou parlamentarismo. Na Inglaterra preservou-se a monarquia, porém as funções executivas passaram a ser exercidas por um governo não só constituído como aprovado pelo Parlamento, e por este controlado. Nessa modalidade de monarquia constitucional, "o Rei reina mas não governa".

O curioso é que esse fato notável foi alcançado em que pese a Câmara dos Comuns não haja acolhido o seu projeto de reforma, transformando-o em lei. Além do projeto de 1783, antes referido, voltaria à carga, animado pelos resultados eleitorais alcançados em março de 1784. Gozando de incontestado prestígio nos mais amplos círculos do país, acreditava que venceria a resistência, na Câmara dos que seriam diretamente afetados. A nova proposição consistia em extinguir a representação de 37 localidades que não tinham qualquer representatividade e ampliar a base territorial de outras, de modo a dispor de mais 34 lugares. As 71 cadeiras daí resultantes seriam distribuídas naquelas regiões em que a população registrava crescimento.

Apesar de advertido de que, se não fechasse a questão – fazendo com que a votação equivalesse a um voto de confiança –, Pitt recusou o alvitre e foi derrotado. A proposição obteve 174 votos enquanto 248 representantes votaram contra. Grande número de deputados deixou de comparecer à votação, quase um terço, porquanto a Câmara era integrada por 600 deputados, enquanto votaram apenas 422.

Apesar de derrotado, Pitt conseguiu implantar padrão de austeridade no exercício da função. Rompendo com a praxe, nenhum de seus ministros poderia obter emprego nas Companhias de Comércio, que era a forma pela qual o governo organizava o intercâmbio comercial.<sup>18</sup> A compra de votos passou a merecer tal repulsa que virtualmente cessou. Os recalcitrantes eram denunciados e execrados. Os líderes políticos tiveram que se preocupar em preservar a reputação. O exemplo do próprio Pitt tornou-se edificante: ao sair do governo acumulou uma dívida tão grande que, embora ajudado pelos amigos, teve que se desfazer do patrimônio da família, inclusive a casa em que residia.

Assim, ainda que a reforma preconizada por Pitt acabasse sendo postergada até 1832, nos decênios posteriores à sua saída do governo a interferência dos reis no governo é efetivamente reduzida.

Os rumos seguidos pela Revolução Francesa tiveram um grande impacto nos destinos das reformas capitaneadas por Pitt, desde que, progressivamente, as relações com a França tornaram-se o tema fundamental.

---

<sup>18</sup> Vigorava a doutrina chamada **mercantilismo**, segundo a qual os ganhos do país advinham do comércio, razão pela qual deveria ser controlado de perto pelo Estado.

De início, pareceu ao governante inglês que se tratava de assunto doméstico daquele país. Entretanto, o fato de ter-se tornado patente a existência na Inglaterra de grupos favoráveis àquele movimento, contando inclusive com o apoio de parlamentares,<sup>19</sup> levou-o a condenar publicamente tal posicionamento. Diante da execução de Luís XVI em janeiro de 1793, retirou de Paris o embaixador inglês. A primeiro de fevereiro seguinte, a França declarou guerra à Inglaterra.

Desde então, Pitt passa a atribuir prioridade à luta contra a França. Entre março e outubro desse mesmo ano (1793), consegue promover coalizão militar integrada pela Rússia, Prússia, Áustria, Espanha, Portugal e diversos principados germânicos. A coalizão sofreu diversas derrotas em 1794 e a Inglaterra preparou-se para o prolongado conflito que de fato ocorreria. Os impostos elevaram-se brutalmente mas ainda assim o país enfrentava déficits sucessivos.

Afastando-se do governo, em 1801, por motivo da desaprovação pelo monarca de sua política em relação à Irlanda - batizada de "emancipação católica" -, Pitt voltaria ao poder em 1804 para fazer face à ostensiva preparação da Armada Francesa para invadir a Inglaterra. Atenderia de modo satisfatório a esse chamado, mas logo dar-se-ia conta de que a tomada do poder por Napoleão, em 1799, iria postergar por muitos anos a resolução do conflito. Os ingleses conseguiram destroçar a Armada Francesa na Batalha de Trafalgar, a 21 de outubro de 1805. Porém, quase de imediato, Napoleão obteve uma grande vitória sobre a coalizão, em Austerlitz, em dezembro do mesmo ano. Deprimido pelos rumos da guerra, Pitt adoece seriamente, vindo a falecer a 16 de janeiro de 1805.

A consolidação do governo representativo na Inglaterra, no século XVIII, teve profundas conseqüências nos destinos do Ocidente.

O caminho apontado pela Revolução Francesa não conduziu à concretização de nenhuma de suas promessas. A **liberté** que era o centro de sua bandeira, direcionada precisamente contra a monarquia absoluta - ideário que se supunha seria melhor efetivado pela República, proclamada em 1792 - viu-se espezinhada, tanto pelo Terror dos republicanos como pela revogação do princípio constitucional, sob Napoleão, ao proclamar-se Imperador e dispensar a existência do Parlamento. O ideal de **égalité** seria apropriado pela nova vertente, socialista, surgida no século XIX, que pretendia a igualdade social imposta pela força, exigente da abolição dos ricos, que o marxismo também saberia encarnar. E, quanto à **fraternité**, seria simplesmente esquecida, tamanho o ódio que a Revolução acabou inoculando na convivência da Europa continental.

Num quadro destes, a alternativa do governo representativo deixava de ser um simples ideário vazio, a exemplo do que se tornara a experiência da França. Pelo caminho da reforma, daria corpo ao projeto moral que as consignas da Revolução Francesa pretendiam expressar, reduzindo-o à escala humana, única capaz de leva-lo à progressiva implantação e sucessivo aperfeiçoamento.

---

<sup>19</sup> Justamente essa circunstância é que levaria Edmund Burke (1729/1797) a escrever *Reflexões sobre a revolução na França* (1790), texto que viria a tomar-se clássico.

### III. ÓBICES E PERCALÇOS À DISSEMINAÇÃO DO GOVERNO REPRESENTATIVO NA EUROPA CONTINENTAL

#### 1. Idéia geral do problema

A constituição do sistema representativo deu-se na Inglaterra, de modo isolado. A rigor, começa a ser experimentado depois da Revolução Gloriosa de 1688. Em fins do século XVIII estará consolidado naquele país, cujo indício mais eloqüente corresponde ao fato de que o Parlamento tornou-se uma entidade plenamente independente do Monarca, sendo acatado pela opinião pública. Naquela altura, é adotado nos Estados Unidos, que vem de conquistar a Independência.

O sistema representativo surgiu para opor limites ao poder real. Tratava-se de enfrentar uma resistência, de parte da Coroa, que podia acarretar até mesmo o confisco da propriedade do oponente. Sua implantação exigiu o sacrifício de muita gente, sobretudo, que os seus partidários fossem dotados de recursos. Daí resultou viesse a generalizar-se a convicção de que o órgão da representação – o Parlamento – devia ser composto única e exclusivamente por proprietários, de pessoas dotadas de posses, bens e renda. Em defesa de projeto submetido à Câmara dos Comuns, Shafsterbury expressa esta opinião: “Do mesmo modo que os eleitores devem ser proprietários, de igual modo também o devem ser seus parlamentares. Não é sabido confiar a riqueza da Nação a quem não a possua. Poder-se-ia temer que suas dificuldades financeiras, combinadas com a tentação externa (o Rei, a Coroa) não os impedissem de atender a interesse hostil, de que temos experiência nos Parlamentos anteriores, para nossa infelicidade”.

Shafsterbury (1621/1683) seria o grande artífice da Revolução Gloriosa, ainda que não haja vivido o suficiente para presenciá-la. Morreu na Holanda, no exílio. Embora fosse Lorde, homem de posses, tivesse obtido uma cadeira na Câmara dos Comuns e exercesse grande liderança no país, tendo sido inclusive Lorde Chanceler, foi exilado por Jaime II, justamente o Monarca que seria alijado do poder em 1688.

Assim, o governo representativo configurou-se durante uma prática prolongada. A experiência é que sugeriu a separação e a autonomia dos diversos poderes. O relacionamento entre Parlamento e o Governo foi fixado após a alternância de muitos governantes, o que deu base à identificação daquilo que independia dessa ou daquela personalidade. As questões consideradas eram muito concretas, como por exemplo a imposição de que os impostos seriam votados anualmente, a fim de consolidar a praxe de reunir-se o Parlamento; mandatos curtos para os representantes, obrigando-os a prestar contas periodicamente aos eleitores, submetendo-os deste modo ao seu controle e vigilância com o propósito de dificultar acordos espúrios com o absolutismo monárquico e assim por diante.

O espaço da liberdade frente à onipotência estatal foi sendo conquistado paulatina e sucessivamente.

De tal modo, o alargamento da base social dispendo da prerrogativa de representar-se no Parlamento foi sendo efetivada progressivamente. A Reforma de 1832 extingue o monopólio dos proprietários rurais, permitindo a incorporação dos proprietários de indústrias que começavam a disseminar-se na época, em decorrência da Revolução Industrial. Justamente nesse período aparece a doutrina da representação como sendo de interesses, da lavra de Benjamin Constant (1767/1830), logo incorporada pela elite política

inglesa. Em seu surgimento, as **trade unions** tinham o propósito de impedir que as manufaturas passassem a empregar máquinas no processo produtivo e lançaram-se à sua destruição, sendo ferozmente reprimidas. Derrotados nesse mister já que a Revolução Industrial seguiu seu curso, aquelas organizações de operários acabaram evidenciando que tinham um interesse a defender e podiam fazê-lo, como os outros grupos sociais, usando as instituições inglesas e sem a pretensão de subvertê-las. As reformas eleitorais da segunda metade do século tiveram em vista atender à circunstância. Antes de terminar o século, os adultos masculinos podiam votar. A completa democratização do sufrágio, dali para a frente, dar-se-ia pela incorporação das mulheres. A experiência norte-americana, como veremos, caminhava na mesma direção, com a diferença de que, pelo tipo de colonização ali adotado, a classe proprietária viria a ser muito disseminada.

Enquanto isso, no continente europeu, no século XVIII, havia sobretudo teorizações deduzidas de circunstâncias inteiramente idealizadas. Veicularam-se doutrinas de nítido cunho romântico, difundindo a crença de que o homem era bom por sua própria natureza. Estragava-o a sociedade, sobretudo a falta de liberdade. Formulação mais ou menos acabada de tais idealizações seria da lavra de Jean Jacques Rousseau (1712/1778). Coube-lhe estabelecer o denominado princípio da vontade geral, isto é, a tese de que o homem, se chegasse a encontrar uma sociedade onde estivesse a salvo de toda arbitrariedade, a vontade que daí emergisse seria eminentemente moral e digna da melhor acolhida.

Na sociedade idealizada por Rousseau, a vontade geral é interpretada por um homem sábio que esteja acima das paixões e dos egoísmos. As leis tenderiam a alcançar uma espécie de perfeição absoluta. Ao governo não caberia legislar mas expedir os decretos requeridos pela execução das leis. Nesse sistema não há nem democracia direta nem poderes legislativo e executivo autônomos.

No sistema de Rousseau tampouco há lugar para o indivíduo. Enquanto o governo representativo tratava de disputar ao Estado um lugar cada vez mais amplo para os indivíduos, o projeto de Rousseau consistia em sufocar essa dimensão.

A sociedade real estava dividida em grupos e interesses conflitantes. A representação que estava permitindo a plena configuração do sistema – como devendo ser democrático-representativo – era reconhecida como sendo de interesses. O máximo a que estes poderiam chegar em matéria de pacto comum consistia no reconhecimento da legitimidade dos diversos interesses, fixando a premissa requerida para a negociação e o entendimento em lugar do confronto armado, que submetia as nações européias em formação a incessantes guerras civis.

Na hipótese de Rousseau, não havendo conflito real mas apenas dificuldade de encontrar a formulação adequada da vontade geral, a democracia é dada logo como absoluta. Finalmente, no Estado assim idealizado não há lugar para a tolerância. Devem ser fixados os dogmas indispensáveis à vida civil e os que não se submetam podem ser banidos e desterrados.

As teorizações de Rousseau e outros defensores da excelência da natureza humana tiveram uma aplicação nada romântica durante a Revolução Francesa. A partir de então, verificou-se que constituem a base não de um regime democrático mas dos sistemas totalitários que aflorariam plenamente no século XX.

Durante a sua fase inicial, na curta vigência da Carta Constitucional de 1791, a Revolução Francesa – iniciada em 1789 e cujo símbolo comemorativo é a queda da Bastilha, em 14 de julho –, adota o princípio da monarquia constitucional, isto é, de um sistema de governo assemelhado ao da Inglaterra, sem que naquele país se tivesse adotado tal denominação.

Antes de completar um ano, o governo constitucional é derrubado, proclamando-se a República. Entre junho de 93 e julho de 94, vigorou o terror, sendo a guilhotina acionada ininterruptamente. Nos dois últimos meses desse ciclo, apenas em Paris foram guilhotinadas 1.300 pessoas. Afinal, em 95, o país é dotado de uma Constituição Republicana, sem que cessem as agitações, permanecendo inalcançada a estabilidade política. Semelhante quadro, de uma situação de desordem que se prolongava por dez anos, permitiu ao general Napoleão Bonaparte dar um golpe de Estado em 9 de novembro de 1799. Napoleão manteve-se no poder até 1814. Em 1815, consegue voltar ao governo, mas apenas por 100 dias.

A Revolução Francesa pôs em circulação doutrina que passou a ser denominado de **democratismo**, depois aplicada a outras situações.

Num primeiro momento, os revolucionários encarnam a virtude. Expressam a vontade geral. Encontram-se num plano puramente moral não conspurcado por qualquer egoísmo subalterno.

No momento seguinte, toda oposição é logo rotulada de impatriótica. Assim, o grupo que se supõe a própria encarnação da virtude deve, no mais curto prazo, alcançar o monopólio da força. Do contrário corre o risco de ser ultrapassado por outro grupo qualquer que imagina possuir os mesmos títulos.

O democratismo é levado inexoravelmente a dar o passo seguinte e admitir a necessidade de “purificação” do processo. Da premissa de que “todos são bons” passa-se à identificação dos “bons” com os próprios acólitos. A guilhotina na Revolução Francesa – e os batalhões de fuzilamento em outros movimentos – incumbem-se do resto. Sintetizando esse processo no livro *Animal Farm*, Orwell diz que o princípio de que “todos são iguais” exige de pronto uma complementação que formula deste modo: “todos são iguais mas alguns são mais iguais do que os outros”.

Os iluminados que sabem precisamente o que o povo quer acabam por estabelecer abertamente uma ditadura. Em relação às situações vigentes sob o autoritarismo, muda apenas a retórica. A privação de liberdade atinge tão-somente “os inimigos do povo”.

## **2. O democratismo na cultura luso-brasileira**

O democratismo corresponde a uma longa tradição em nossa cultura. O primeiro contato mais impactante que tivemos com o governo representativo deu-se por meio da Revolução do Porto de 1820. Esse movimento tinha motivação diversificada. Entre os elementos unificadores mais importantes encontrava-se o desejo de promover a volta do Rei, ausente, no Brasil, há mais de dez anos. Nesse período, o país fora vítima de sucessivas invasões estrangeiras. A guerra durou sete anos e produziu uma grande destruição. Morreram mais de cem mil pessoas. As cidades haviam sido saqueadas e devastadas enquanto a economia agrícola fora completamente desorganizada.

Terminado o conflito, o comando do exército manteve-se em mãos de oficiais ingleses. A insatisfação dos oficiais portugueses com essa situação foi reprimida em 1817, enforcando-se os implicados, entre eles militares de muito prestígio, conquistado durante a defesa do país. Na época da Revolução do Porto, havia cem mil homens em armas e sua manutenção consumia 75% das receitas públicas.

Tudo isto seria sanado com a volta de D. João VI, acreditava-se. Seu retorno promoveria a reconstituição das instituições e certamente a sua modernização, consoante a tendência do tempo. A Revolução do Porto atendia assim a profundas aspirações nacionais. Acontece que o movimento foi empolgado por partidários do democratismo.<sup>20</sup> e o país acabou sendo arrastado a uma situação de instabilidade política seguida de prolongada guerra civil.

Caracterizando o comportamento dessa liderança, José Hermano Saraiva escreve o seguinte: “Quase todos os deputados com formação universitária eram formados em Direito; o formalismo, a submissão do real ao conceitual e a ilusão de que são as leis que moldam os países estarão presentes em toda a sua obra legislativa. Eram, finalmente, ideólogos românticos, por vezes de exaltação mítica, com a qual substituíam uma completa inexperiência das contradições políticas; o caráter radical da Constituição que elaboraram, a atitude assumida para com o rei, quando este regressou; o conflito com o cardeal-patriarca, que foi expulso do País; a recusa de um parlamento bicameral (solução preconizada pelos elementos mais moderados como forma de diminuir a hostilidade das classes privilegiadas), são alguns dos resultados desse idealismo”.

A Constituição elaborada por tal liderança, inspirada na Carta espanhola, segundo o mesmo autor, adotava os seguintes princípios: “**idéia da soberania nacional** – o único verdadeiro soberano é a nação, não o rei. À nação compete declarar a vontade coletiva, e essa vontade exprime-se na lei. Para isso elege a Nação os seus representantes, só estes podem fazer a lei; **supremacia do poder parlamentar sobre o poder real** – as Cortes são constituídas por uma só câmara, de mandato bienal, e eleita por sufrágio universal e direto, excluídos analfabetos, mulheres e frades. Exercem as suas atribuições sem dependência alguma. O rei não pode suspender as Cortes, dissolvê-las ou interferir no seu funcionamento. Compete-lhe apor, nos projetos de leis, a sanção e ordem de publicação. No caso de recusa, o projeto voltará às Cortes e, desde que aprovado por dois terços, o rei é obrigado a sancionar; **limitação da autoridade real** – o rei só tem, em princípio, a autoridade que a Nação lhe atribui, nos termos da Constituição. É o rei o chefe do poder executivo, que exercerá através de secretários de Estado por ele nomeados; mas as Cortes podem nomear os secretários de Estado quando perigar a liberdade da Nação ou o sistema constitucional. As decisões do rei só serão válidas, quando assinadas pelos respectivos ministros. E nem o rei nem os ministros poderão tomar qualquer iniciativa legislativa”<sup>21</sup>.

O país foi inexoravelmente dividido entre partidários da monarquia absoluta (chamados de miguelistas, em decorrência da liderança de D. Miguel, irmão de D. Pedro) e

---

<sup>20</sup> Em nossa historiografia, durante muito tempo denominou-se essa vertente de **liberalismo radical**, inclusive os seus representantes brasileiros. Tal denominação acarretava grande imprecisão porquanto sua luta acaba sendo precisamente contra os liberais. Por esse motivo, o conhecido historiador português Joel Serrão propôs que fosse chamado de democratismo. Os partidários da Carta de 22 foram rotulados também em **ventistas** e seus seguidores do decênio seguinte de **setembristas**.

<sup>21</sup> *História Concisa de Portugal*. Lisboa, Ed. Europa-América, 1978. p. 259-260.

partidários do democratismo. Na década de vinte, o Parlamento foi fechado. A guerra civil campeou de 1828 a 1834. Abdicando da Coroa do Brasil, D. Pedro envolveu-se naquele conflito e conseguiu recompor o sistema constitucional. Depois de sua morte, em setembro de 1836, o democratismo consegue novamente empolgar o poder e mais uma vez Portugal é arrastado à instabilidade, formando-se inclusive uma organização paramilitar, a Guarda Nacional, em que se apoiava o democratismo. O mais ativo desses batalhões, o dos **arsenalistas**, formado por trabalhadores do Arsenal e comandados por um dos chefes da Revolução de Setembro, deixara crescer as barbas, ao que se dizia, “para meterem mais terror à população inerme da Capital”. Impossibilitada de governar, a parte daquela liderança que se achava no poder decidiu-se por dar uma demonstração de força. Na noite de 13 de março de 1838, as tropas do governo cercaram os arsenalistas no Rossio e os metralharam.

O massacre do Rossio passou a se constituir um símbolo do exercício do poder pelo democratismo. Partindo de idealizações absurdas, cria uma situação de ingovernabilidade, ensejando soluções de força.

Ao contrário de Portugal, no Brasil o democratismo não conseguiu chegar ao poder no ciclo da Independência. Mas, até o **Regresso** de 1840, impediu virtualmente que se organizassem as instituições do sistema representativo.

Em seguida à proclamação da República, fez nova aparição no cenário nacional. Na década de noventa criou mais uma situação de ingovernabilidade. Naquela oportunidade, ao contrário dos anos quarenta, os liberais foram derrotados e a República optou pelo encaminhamento autoritário.

No século XX, em sucessivas ocasiões, o democratismo contribuiu para o endurecimento do regime, a exemplo da década de trinta e dos anos sessenta. Evoluiu também para uma feição que foi denominada de **populismo**.

### 3. Indicações sobre a obra de Rousseau

Jean-Jacques Rousseau nasceu em Genebra, Suíça (1712) e teve uma vida relativamente peregrina, até os 30 anos, quando passa a viver em Paris. Em decorrência da sucessiva migração de residência, não se fixando em nenhuma profissão e mesmo numa opção religiosa (nascido numa família protestante, converte-se ao catolicismo para em seguida abandonar toda crença) teve uma formação desordenada. De todos os modos, quando chega a Paris, em 1742, é culto o suficiente para circular nos ambientes intelectuais da capital e passa a colaborar na *Enciclopédia*. Em 1749 começa a ganhar notoriedade ao receber prêmio da Academia de Dijon. A intenção da academia era debater a influência da renovação das artes e das ciências no desenvolvimento e elevação cultural. Ao contrário dessa suposta elevação, Rousseau entende que não somente deixam de depurar os costumes como leva-os a corromperem-se. A partir desse *Discurso sobre as ciências e as artes* irá sucessivamente radicalizar sua crítica à sociedade. Em 1754, numa viagem a Genebra, reintegra-se à Igreja Calvinista.

Seria nos anos cinqüenta que Rousseau passa a interessar-se pela política, entendida como mecanismo de reforma social. Em 1754 publica o *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* e, em 1762, *O contrato social*, livros que contêm o essencial de sua doutrina. A esse projeto reformador acha-se vinculado o texto pedagógico que intitulou *Emílio ou sobre a educação* (1762).

Rousseau deixou um documento autobiográfico (*Confissões*, aparecidas postumamente) que muitos estudiosos consideram como uma espécie de fio condutor psicológico para entender o caráter radical e simplificador de seu pensamento.

A partir do aparecimento do *Emílio*, sua obra é condenada pelo governo francês. Consuma-se o seu isolamento com a expulsão da Igreja pelos calvinistas de Genebra. Volta à vida peregrina, de sucessivos exílios. Morre em 1778, aos 66 anos, sem assistir ao renascimento do interesse por sua obra. Nos anos oitenta reeditam-se os seus livros. Em 1788 Mme. de Stael publica um estudo sobre as suas idéias. Finalmente, com a Revolução Francesa alcança verdadeira consagração. Em 1790 seu busto é triunfalmente carregado pelas ruas de Paris.

A apreciação negativa que a doutrina protestante, a partir mesmo de Lutero, mantém em relação ao homem, veio a ser exacerbada por Rousseau e transferida para a sociedade. Segundo entende, os sentimentos humanos são originariamente bons. Sua corrupção é da responsabilidade da vida em sociedade. Para superar esse estado de coisas cumpre partir daquilo que o coração tem como evidente. Sentindo-se como um ser humilhado e limitado, ante a imensidade da natureza, o homem soube entretanto descobrir o sentimento de confiança que experimenta em relação ao Deus infinitamente potente e sábio. Para apreender essa relação em sua integral pureza, imprescindível se torna eliminar toda intermediação das tradições sedimentadas pelas religiões positivas. Chega assim ao modelo do que seria a *religião natural* (verdadeira, apropriada), e toma-a por base para corrigir a sociedade.

No plano social, cumpriria eliminar todas as instituições que impedem a legítima expressão do sentimento do homem natural, não corrompido pela cultura. É preciso chegar a uma democracia completa e radical.

Tanto a Revolução Francesa como as manifestações do democratismo nos diversos países do Ocidente, inclusive no Brasil e em Portugal, mostraram onde pode conduzir aquele tipo de idealização. Também a busca de Calvino, por uma comunidade cristã pura, levou a uma feroz ditadura. Nesse tipo de postulação, é inevitável concluir-se que as pessoas corrompidas de forma irreversível devem ser eliminadas. E os anos de Terror em Paris demonstraram como alcançá-lo através do uso ininterrupto da guilhotina. A história do século XX serviu também para comprovar que as elocubrações de Rousseau são idênticas às do totalitarismo.

Embora não seja a primeira exposição de suas idéias, a apresentação destas geralmente se inicia por *O Contrato Social*, publicado em 1762, porquanto contém a sua proposta de reorganização da sociedade. Aparentemente insere-se no grande debate iniciado por Hobbes sobre a instituição da sociedade civil, distinta do estado de natureza, e das razões pelas quais os homens preferiram dispor de um governo ao invés de preservar aquele estado originário. Hobbes havia postulado que este último acabara consistindo numa guerra de todos contra todos, exigindo-se a presença de um soberano para impor a ordem. Admitindo que a sociedade civil fora precedida pelo estado de natureza, Locke partiu da hipótese de que os homens decidiram restringir a própria liberdade a fim de preservar a propriedade. Optaram portanto pela existência da lei. Da tese de Hobbes resulta a preferência pela monarquia absoluta enquanto, a partir de Locke, o Legislativo é que se constitui como poder supremo. Mais tarde esse regime foi denominado de monarquia constitucional.

Rousseau adota todos os mencionados conceitos mas atribui-lhes sentido totalmente diverso a partir de uma novidade que introduz no debate: a noção de vontade geral.

Como escreve na obra em apreço, “os homens retos e simples são difíceis de enganar em virtude de sua simplicidade”. O regime que pudesse basear-se na expressão de sua vontade evidenciaria de pronto em que consiste o bem comum, exigindo sua estruturação pouquíssimas leis. A descrença nessa possibilidade resulta do fato de que, por toda parte, o Estado seja mal constituído.

Para conceber o melhor regime – ainda que os homens não possam aspirar à perfeição, atributo divino – parte de duas idealizações. Primeira: o homem é bom por sua própria natureza, a sociedade é que o corrompeu. Segunda: a democracia antiga estaria próxima do melhor regime possível, fornecendo-nos o modelo a partir do qual podemos conceber o que nos convém. Seu modelo de democracia é basicamente Roma.

Os passos seguintes dão-se na direção do que se convencionou chamar de *democratismo*, isto é, uma justificativa do poder pessoal que, experimentado durante a Revolução Francesa marcou o denominado período do Terror (junho, 1793-julho, 1794), quando a guilhotina funcionou ininterruptamente e, nos dois últimos meses, apenas em Paris, foram guilhotinadas 1.300 pessoas. E, no século XX, os regimes totalitários na Rússia e no Leste Europeu.

Embora os homens sejam bons por natureza, a sociedade pode tê-los corrompido de forma irreversível. Escreve em *O Contrato Social*: “Os povos, assim como os homens, só são dóceis na juventude; ao envelhecer, tornam-se incorrigíveis; uma vez estabelecidos os costumes e enraizados os preconceitos, é empresa vã e arriscada pretender reformá-los; o povo não pode sequer admitir que se toque em seus males para destruí-los, como esses doentes estúpidos e pusilânimes que tremem à simples presença do médico”. (Livro II; cap. VIII)

A circunstância descrita exige obra de destruição, como afirma: “O que torna penosa a obra de legislação não é tanto o que cumpre estabelecer como o que cumpre destruir; e o que torna o sucesso tão raro é a impossibilidade de encontrar a simplicidade da natureza junto com as necessidades da sociedade. Todas essas condições, é verdade, dificilmente acham-se reunidas. Eis porque se vêem poucos estados bem constituídos”. (Livro II; cap. X)

Rousseau condena francamente o governo representativo que estava sendo experimentado na Inglaterra. Em que pese o fato de que, desde a Revolução Gloriosa de 1688, ao longo de portanto quase um século, tenham cessado as guerras civis, escreve o seguinte: “Os deputados do povo não são nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, pelo uso que dela faz bem merece perdê-la”. (Livro III; cap. XV)

Ao invés de escolher representantes, o povo deve expressar-se diretamente em assembleias: “O povo reunido – dir-se-á –, que quimera. É uma quimera hoje, mas não o era há dois mil anos. Será que os homens mudaram de natureza?” Em vários momentos históricos, em diversos países – e não só durante a Revolução Francesa –, tentou-se o

assembleísmo. A prática evidenciou a facilidade da manipulação da tão louvada “vontade geral”. E quanto isto não foi possível, recorreu-se ao terror, na França, ao chamado “massacre do Rossio”, em Portugal, no curso do movimento revolucionário de 1837 e, sob os comunistas, no século passado, à eficácia da polícia política.

Rousseau não fala diretamente em manipulação. Mas reconheceu a necessidade de um intérprete (privilegiado) da vontade geral. Avançou também a sua preferência pelo sorteio na escolha dos governantes ao invés de eleições. Diz taxativamente que “o expediente do sorteio está mais na natureza da democracia ... (porquanto) em qualquer democracia a magistratura não é uma vantagem mas uma carga onerosa que não se pode, com justiça, impor mais a um particular do que a outro”. (Livro IV; cap. III)

Não falta ao arrazoado a justificação da ditadura, a pretexto de “salvação nacional”.

*O Contrato Social* contém todos os ingredientes que explicam o desenrolar da Revolução Francesa. Os argumentos para desencadeá-la consistiam na atribuição da soberania exclusivamente ao povo e na tese do caráter provisório da forma monárquica. Como de fato ocorreu nas Cortes Gerais, segundo havia estabelecido, à assembléia popular, em que deve expressar-se a vontade geral, incumbe preliminarmente decidir se “apraz ao povo deixar a administração ao que delas se acham atualmente incumbidos”. De igual modo, a consigna Liberdade, Igualdade e Fraternidade inspirou-se no livro. Também se tentou implantar uma religião sem interferência das igrejas, ministrada diretamente pelo Estado, a que Rousseau denominara de religião civil.

Outro livro fundamental de Rousseau é *A Origem da desigualdade*, cujo título completo é o seguinte: *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, publicado em 1755. Indica que começou a meditar sobre o tema dois anos antes, inspirando-se numa proposição da Academia de Dijon, entidade da qual merecera um prêmio em 1750. O interesse pela questão da desigualdade será o ponto de partida de sua obra política.

Para Rousseau, quando se instaurou a propriedade, à qual geralmente se atribui a desigualdade, outros passos deveriam ter sido dados naquela direção. Nesse investigação parte da suposição de que existiriam dois instintos básicos, presentes no “homem natural”, isto é, anterior à sociedade. O primeiro seria o instinto de conservação. O segundo conforme suas próprias palavras, “nos inspira uma repugnância natural a ver perecer ou sofrer qualquer ser sensível, principalmente os nossos semelhantes”. No estado da natureza não se poderia falar em virtudes ou vícios. Essa avaliação é posterior e nos permite, a partir da presença daqueles instintos, verificar que o homem é bom por natureza, tem uma inclinação social sadia e a desigualdade natural não os afetava. Foi a vida em sociedade que alterou esse quadro.

O texto de que se trata é reduzido, tendo apenas 80 páginas, subdividindo-se em Prefácio, Primeira e Segunda Partes.

A passagem do estado de natureza para a vida em sociedade seria um processo espontâneo. Primeiro agruparam-se, para viver em comum, os que tinham a mesma proveniência biológica. Nasceram as famílias que, ainda espontaneamente, acabam por aproximar-se. Dessa aproximação é que se instalam os germes da desigualdade. Afirma: “Jovens de diferentes sexos moram em cabanas vizinhas, o relacionamento passageiro, exigido pela natureza, traz logo outro não menos doce e mais permanente, pelo convívio

mútuo. Acostumam-se a considerar diferentes objetos e a fazer comparações; adquirem insensivelmente idéias de mérito e de beleza, que produzem sentimentos de preferência. À força de se verem já não podem passar sem se ver novamente. Um sentimento doce e terno insinua-se na alma e, à menor oposição, torna-se um furor impetuoso: o ciúme desperta como amor, a discórdia triunfa, e a mais doce das paixões recebe sacrifícios de sangue humano” (Segunda Parte). Como se vê, originariamente a vida selvagem consiste em algo róseo e bucólico. Em contrapartida, na sociedade, o que era tenro transforma-se em violência.

A idéia de merecer consideração de outrem dá origem aos primeiros deveres de civilidade, mesmo entre os selvagens, mas também, a partir daí, qualquer agravo torna-se ultraje. “Foi assim que, punindo cada qual o desprezo que lhe haviam demonstrado de uma maneira proporcional à importância que atribui a si mesmo, as vinganças se tornam terríveis e os homens sanguinários e cruéis”. Tal é, o sistema de raciocínio a que recorre Rousseau para identificar a origem dos vícios e das maldades que, a seu ver, caracterizam a sociedade dos homens. Originariamente é um impulso altruístico que determina a ação isolada. Esta, em contato com outros homens, degenera, mais das vezes de forma irremediável.

O trecho é algo extenso mas expressivo: “Enquanto os homens se contentaram com suas cabanas rústicas, enquanto se limitaram a costurar suas roupas de peles com espinhos de plantas ou espinhas de peixe; a enfeitar-se com penas e conchas; a pintar o corpo com diversas cores, a aperfeiçoar ou embelezar seus arcos e flechas... enquanto se aplicaram apenas as obras que um homem podia fazer sozinho e às artes que não precisavam do concurso de várias mãos, viveram tão livres, sadios, bons e felizes quanto o poderiam ser por sua natureza... Mas a partir do instante em que um homem necessitou do auxílio de outro, desde que percebeu que era útil a um só ter provisões para dois, desapareceu a igualdade, introduziu-se a propriedade, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas se transformaram em campos que cumpria regar com o suor dos homens e nos quais logo se viu a escravidão e a miséria germinarem e medrarem com as searas”.

No que respeita à origem do poder político, o contexto em que o situa é muito próximo daquele descrito por Hobbes, segundo o qual tratava-se de “uma guerra de todos contra todos”. Parece a Rousseau que o desenvolvimento das atividades produtivas levou a uma tal ocupação das áreas disponíveis que, sua expansão somente poderia advir do emprego da violência. Os que não se tornaram proprietários, por sua vez, foram escravizados. Os ricos, escreve, comportaram-se “como esses lobos famintos que, tendo provado uma vez carne humana, rejeitam qualquer outro alimento e só querem devorar homens” e pensam exclusivamente em usar seus escravos para submeter outros novos. Às usurpações dos ricos seguem-se as pilhagens dos pobres. Conclui: “À sociedade nascente seguiu-se um terrível estado de guerra; o gênero humano aviltado e desolado, já não podendo voltar atrás nem renunciar às infelizes aquisições que fizera e trabalhando apenas para a sua vergonha, pelo abuso das faculdades que o dignificam, colocou a si mesmo às portas de sua ruína”.

Os ricos deram-se conta de que, para proteger seus interesses teriam que recorrer a algum artifício, buscando empregar em seu favor as próprias forças daqueles que os atacavam. E assim, a questão do governo apresentou-se não para defender seus interesses, seu verdadeiro propósito, mas o de “resguardar os fracos da opressão, conter os ambiciosos e assegurar a cada qual a posse do que lhe pertence”, e assim por diante. Tratando-se,

geralmente, de homens grosseiros, aceitaram tais argumentos e “correram ao encontro de seus grilhões”. Assevera, finalmente: “Tal foi ou deve ter sido a origem da sociedade e das leis, que criaram novos entraves para o fraco e novas forças para o rico, destruíram em definitivo a liberdade natural, fixaram para sempre a lei da propriedade e da desigualdade, de uma hábil usurpação fizeram um direito irrevogável e, para o lucro de alguns ambiciosos, sujeitaram daí para a frente todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria”.

Como se vê, a proposta contida em *O contrato social*, traça o esquema destinado a reverter o quadro deveras melancólico que entrevê na sociedade de seu tempo, esquema que, num de seus momentos mais dramáticos, o que passou à história com o nome de Terror, a Revolução Francesa cuidou de levar à prática.

#### 4. A recuperação do ideal democrático

Na atualidade, é muito difícil dar-se conta da grande desmoralização da idéia de democracia, à vista dos desacertos da Revolução Francesa. De um modo geral, na primeira metade do século XIX era avaliada negativamente porquanto nenhum dos ideais que proclamara haviam sido alcançados. A par disto, a desordem instaurada no país era atribuída à democracia, na época do autêntico sinônimo de anarquia e desordem.

O sistema representativo consolidado na Inglaterra durante o século XVIII significara uma expressiva ampliação da elite com ingerência no poder. Ainda assim, estava longe de corresponder a um sistema democrático, embora se tratasse de mecanismo governamental contraposto ao absolutismo monárquico.

Nessa fase histórica, o ideal democrático acabaria associado à Revolução Francesa. Esta, como se sabe, teve um curto período de existência da monarquia constitucional (setembro de 1791, quando da proclamação da Constituição, até agosto de 1792), seguindo-se o chamado Governo dos Giordinos (setembro, 1792, a junho, 1793), sob o qual tem lugar a execução do Rei. Entre junho de 1793 e julho de 1794, domina o Terror, funcionando ininterruptamente a guilhotina. Em 1795, o país é dotado de uma nova Constituição, desta vez republicana. Campeia a agitação e a instabilidade até que, em novembro de 1799, ocorre o golpe de Estado de Napoleão Bonaparte. Mais alguns anos e estaria restaurada a monarquia.

Do ponto de vista dos contemporâneos, enquanto o sistema elitista vigente na Inglaterra lograra retirar o país do atoleiro das guerras civis e garantir conjunto expressivo de liberdades públicas (liberdade de imprensa, habeas-corpus, etc.), a **democracia** – entenda-se a Revolução Francesa – trouxera muitos sofrimentos ao povo francês, se bem tivesse havido inquestionável disseminação da propriedade, no meio rural, seguida da abolição de tributos e encargos de índole medieval. Ainda que na França, sobretudo depois da queda de Napoleão, haja surgido um grupo político (os **ultras**) decidido a restaurar o Antigo Regime, as simpatias todas confluíram para o sistema liberal, afeiçoado ao inglês, isto é, francamente contraposto ao sistema democrático (Revolução Francesa). Essa vertente proporcionou inclusive elaboração teórica de grande densidade, o chamado liberalismo doutrinário. Mas a questão democrática equivalia a sinônimo de anarquia e desordem, como referimos.

A recuperação da dignidade do ideal democrático seria obra de Alexis de Tocqueville. Deste modo, pode-lhe ser atribuído um papel importante na decisão da

liderança liberal de empreender o caminho da democratização desse sistema, fato que teria lugar a partir das últimas décadas do século XIX. Com base em Tocqueville e na própria experiência do processo de democratização da idéia liberal, foi possível fixar a distinção entre democracia e democratismo, este último, como indicamos, devido a Rousseau e que, no século seguinte, ajudaria a engendrar o totalitarismo.

Alexis de Tocqueville é filho de família francesa tradicional, tendo nascido a 29 de julho de 1805. Concluiu a Faculdade de Direito de Paris em 1825, aos 20 anos. Fez, durante 1826 e parte de 1827, uma viagem de estudos à Itália. Ingressou na Magistratura, como Juiz-Auditor em Versalhes, onde seu pai era prefeito. Vivia-se o chamado período da Restauração, subsequente à queda de Napoleão.

Em julho de 1830, ocorre a Revolução Liberal, iniciando-se a monarquia constitucional de Luís Felipe. Tocqueville guardará certa distância em relação a esse regime que dura até 1848, no qual os liberais doutrinários exercem grande influência.

No ano seguinte, juntamente com seu amigo Gustave de Beaumont, obtém permissão para estudar o sistema penitenciário norte-americano. Nessa viagem de estudos os dois permanecem nos Estados Unidos de maio de 1831 a fevereiro de 1832. De volta à França, Tocqueville demite-se do cargo de magistrado em solidariedade a Beaumont, demitido por ter considerado indevida a intervenção do Ministério Público num determinado processo, recusando-se a fazê-la, o que a Magistratura considerou incompatível com a função. Em 1833 aparece *Du système pénitenciaire aux États-Unis et de son application en France*. Beaumont e Tocqueville apresentam os seguintes títulos: advogados da Corte Real de Paris e membros da Sociedade Histórica da Pensilvânia.

Em 1835, Tocqueville publica o Livro I de *A Democracia na América* subdividido em duas partes. O Livro II somente aparece em 1840.

Desde logo, a obra causou um grande impacto na opinião européia. Viajando nesses anos à Inglaterra, Irlanda e Suíça, Tocqueville entra em contato com diversas personalidades desses países, com as quais manterá a partir de então animada correspondência, como é o caso de John Stuart Mill. Graças ao relacionamento com este último, publica, em 1836, na *London and Westminster Review*, o artigo “L’État social et politique de la France avant et depuis 1789”, que mereceria enorme acolhida pela novidade ali contida, no que respeita à Revolução Francesa, que teremos ocasião de indicar expressamente. Em 1838, torna-se membro da Académie des Sciences Morales et Politiques e, em 1841, da Académie Française.

Em 1839, Tocqueville é eleito deputado e até fins de 1851 manterá intensa atividade política. Depois da Revolução de 1848. Que encerra o Reinado de Luís Felipe, elege-se para a Assembléia Constituinte (1848) e, durante o ano de 1849, exerce a função de Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Os compromissos de ordem política levam-no a reduzir a atividade intelectual, retomada em 1850. Escreve então o livro *Souvenirs*, em que descreve os anos da política. Volta-se em seguida para o estudo da Revolução Francesa. Pesquisa com intensidade as características do ciclo anterior a que denominaria de antigo regime, viajando inclusive à Alemanha para estudar o sistema feudal., em 1856, publica a primeira parte de *O Antigo Regime e a Revolução*. Em 1857, viaja à Inglaterra, ainda para pesquisar o mesmo tema. Falece em Cannes em 16 de abril de 1859, com a idade de 54 anos.

Aron destaca o trecho adiante de *A democracia na América* como expressivo do

entendimento de Tocqueville do que seria o regime democrático:

“Se vos parece útil desviar a atividade intelectual e moral do homem para atender às necessidades da vida material, empregando-a na produção do bem-estar; se a razão vos parece mais útil aos homens do que o gênio, se vossa finalidade não é criar virtudes heróicas, mas hábitos tranquilos; se tendes preferência por ver vícios em vez de crimes, e se preferir encontrar menos ações grandiosas a fim de encontrar menos ações hediondas; se, em lugar de agir no seio de uma sociedade brilhante vos parece suficiente viver no meio de uma sociedade próspera; se, por fim, o objetivo principal do governo não é, segundo vossa opinião, dar a maior força ou a maior glória possível a todo o corpo da nação, mas sim garantir a cada um dos indivíduos que a compõem o maior bem-estar, resguardando-o da miséria, neste caso, deveis igualar as condições, para constituir o governo democrático. Se não há mais tempo de fazer uma escolha, e uma força superior à do homem vos arrasta, sem consultar vossos desejos, a um dos dois tipos de governo, procurai, pelo menos, extrair dele todo o bem de que é capaz; conhecendo seus bons instintos, e também suas más inclinações, esforçai-vos por promover os primeiros e restringir estas últimas”. Do texto citado, Aron extrai a seguinte conceituação de democracia:

“A seus olhos, a democracia consiste na equalização das condições. Democrática é a sociedade onde não subsistem distinções de ordens e de classes; em que todos os indivíduos que compõem a coletividade são socialmente iguais, o que não significa que sejam intelectualmente iguais, o que é absurdo. Ou economicamente iguais, o que, para Tocqueville, é impossível. A igualdade social significa a inexistência de diferenças hereditárias de condições; quer dizer que todas as ocupações, todas as profissões, dignidades e honrarias são acessíveis a todos. Estão portanto implicadas na idéia da democracia a igualdade social e, também, a tendência para a uniformidade dos modos e dos níveis de vida”.

Portanto, a democracia não se propõe, como imaginava Rousseau, restaurar o bom selvagem que o homem teria em seu interior, tendo sido aniquilado pelo despotismo. Essa hipótese equivale a supor que o homem poderia ultrapassar as próprias limitações para tornar-se um ser moral. Dessa idealização, resultaria terem sido mandados para a guilhotina aqueles que, ao sabor do governante no poder, não se enquadrariam em semelhante figurino.

É interessante registrar o balanço do que escreveu Tocqueville, decorridos 150 anos do relato de sua viagem.

Foi publicado na revista *Times*. Seu autor, Paul Gray coloca-se na pele de Tocqueville e começa lembrando que, quando da primeira visita, tinha 26 anos e o país apenas 50, como nação independente. A população dos Estados Unidos era então de 13 milhões, tendo aumentado para 240 milhões, 150 anos depois. O número de Estados passou de 24 para 50. No mesmo período, emerge o poder do automóvel e da televisão.

Tudo isto acarretaria, segundo Gray, algumas alterações não previstas por Tocqueville, o que o faria reorientar o sentido de sua crítica. Assim, no tempo de Tocqueville, não havia pessoas ricas na América, havendo, por isto mesmo, um grande empenho na promoção e melhoria dos serviços públicos. Passado um século e meio, há grande número deles e Tocqueville certamente não apreciaria o seu estilo de vida que consiste basicamente em criar, para si próprios, condições especiais de vida, desinteressando-se do que é público. Verificaria com satisfação, contudo, que o sistema

consegue manter escolas e outros serviços públicos de excelente padrão.

No que respeita aos negros, Tocqueville havia escrito o seguinte: “Compreender-se-á sem dificuldade que, neste particular, é necessário que nos limitemos ao vago das conjecturas. O espírito humano tem dificuldades em conseguir traçar de algum modo um grande círculo em torno do futuro; mas, dentro deste círculo, agita-se o acaso que escapa a todos os esforços.

No quadro do futuro, o acaso constitui sempre como que o ponto cego onde o olho da inteligência não é capaz de penetrar”. Ainda assim, atreve-se a prever o choque que acabaria eclodindo entre o Sul e o Norte a propósito dessa questão e expressa a seguinte conclusão: “De resto, sejam quais forem os esforços dos sulinos para conservar a escravidão, não o conseguirão para sempre. A escravidão, encerrada num só ponto do globo, atacada como injusta pelo cristianismo, como funesta pela economia política a escravidão, em meio à liberdade democrática e às luzes da nossa época, não é de forma alguma uma instituição que possa durar. Em ambos os casos, necessário se faz esperar grandes infortúnios. Se a liberdade for recusada aos negros do Sul, eles acabarão por tomá-la violentamente pelos seus próprios esforços se lhes for concedida, não tardarão a abusar dela”.

Tocqueville reconheceria que a situação evoluiu numa direção em que muita coisa de positivo seria apontada. Negros encontram-se em posição de autoridade e proeminência. Artistas dessa origem gozam da franca preferência do público. Contudo, veria situações de intolerância e injustiça, a exemplo da concentração de contingentes negros em partes decadentes de grandes centros urbanos, onde se tornam corriqueiras cenas de violência e é grande a incidência de criminalidade. No que respeita entretanto ao maior temor de Tocqueville, que se cifrava na onipotência e tirania da maioria, Gray observa que ficaria muito surpreso ao deparar-se com a grande capacidade de fazer ruído e impressionar a opinião que muitas minorias vieram a conquistar.

Enfim, Gray conclui que Tocqueville, aplaudindo entusiasticamente o sentido da evolução da democracia americana, não deixaria que isto sufocasse o seu espírito crítico. Assim, repetiria o que escreveu há 150 anos: “Os homens não ouvirão a verdade dos seus inimigos. Esta lhes será oferecida, muito raramente, pelos próprios amigos”. Poder-se-ia portanto afirmar que o sistema representativo, sem violentar a natureza humana, tornar-se-ia a mais importante criação da humanidade, no que respeita à convivência social.

## **5. Emergência de outras forças contrárias ao sistema representativo**

A decisão de governos de outros países de seguir a Inglaterra tanto na adoção do governo representativo como de acompanhá-lo na ampliação de voto, acabaria encontrando ferrenha oposição no continente europeu. De um lado, a difusão do ideal socialista fez-se acompanhar da tese de que o sistema representativo não atendia aos objetivos de seus partidários, cumprindo destruí-lo, admitindo também que, enquanto não se alcançava tal desfecho, deveria ser utilizado apenas para aquele fim. Tais propósitos tiveram uma longa sobrevivência. Nutrido de início pelos chamados “socialistas revolucionários”, veio a ser enfrentado e combatido por segmentos surgidos entre os próprios socialistas, por reconhecer que o Parlamento iria ao encontro de muitas de suas aspirações, circunstância perfeitamente suportável pelo sistema capitalista. Contudo, depois da Revolução Russa, os comunistas cuidaram de fomentar idêntico procedimento. Com o agravante de que

passaram a combater, de preferência, aquelas facções socialistas que haviam aderido ao governo representativo. O caso típico seria a Alemanha, onde os comunistas não só desenvolveram oposição implacável ao governo social-democrata, principal liderança na República de Weimar, como chegaram mesmo até a votar em Hitler para derrotá-lo.

A exemplo do que ocorreu com a aparição do democratismo, a emergência do socialismo revolucionário – e depois dos comunistas – serviu sobretudo para perpetuar entre os conservadores a suposição de que o sistema representativo não tinha condições de defender-se. Graças a tal suposição, assistimos na Europa, ao longo do século XX, a formação de governos autoritários na Itália, Espanha e Portugal. O caso da Alemanha é diferente. Não apenas tratou-se de totalitarismo, como a motivação básica seria decorrente da verdadeira espoliação a que o país viu-se submetido por ter sido derrotado na Primeira Guerra. Mas também o clima de descrença no governo representativo contribuiu para tal desfecho.

Adiante são apresentados alguns exemplos da situação indicada.

Depois da revolução de 1789, a **França** parecia condenada à instabilidade política, caracterizada, antes de mais nada, pela fragilidade das instituições. Na primeira metade do século, em seguida ao afastamento de Napoleão (1815), os chamados ultras tentaram restaurar o Antigo Regime, vale dizer, a monarquia absoluta, tentativa frustrada pela Revolução Liberal de 1830. Esta, contudo, não logrou consolidar a monarquia constitucional, derrubada pela revolução de 1848, que proclamou a República (denominada de Segunda, tendo em vista que a Primeira correspondia a um dos ciclos da revolução Francesa, aquele que vigorou entre 1792 e 1799, quando ocorre o golpe de Estado de Napoleão, que restauraria a monarquia).

A Segunda República durou apenas quatro anos. Em 1852, Luís Bonaparte obteve o apoio da população, através de plebiscito, para introduzir o sistema monárquico. Nos primeiros oito anos de seu novo governo, perseguiu ferozmente os liberais, restaurando virtualmente o absolutismo. Ao longo da década de sessenta, restabelece sucessivamente as franquias democráticas, o que permitiu a vitória liberal nas eleições de 1890 e a volta do regime parlamentar. Mas a isto logo se seguiria um novo começo, justamente o da III República, tornada possível graças à derrota de Luís Bonaparte na guerra franco-prussiana.

A Assembléia Nacional então eleita era de maioria monarquista que se apresentava, entretanto, muito dividida quanto à restauração a proceder, já que não mais existia uma única casa monárquica. As leis que institucionalizaram a República foram aprovadas com maioria de um único voto, em 1875, o que prenunciava a fragilidade das instituições. Adicionalmente, criou-se uma República parlamentar, Presidente e gabinete eleitos indiretamente.

Na época, ainda não existiam os partidos políticos – na forma como vieram e estruturar-se –, que se tornaram um dos pilares do sistema representativo. A praxe era a da formação de blocos parlamentares. Na França a situação se complicava pela presença de múltiplas divisões entre os grupos sociais mais influentes.

Os conservadores ainda não se haviam decidido em peso pelas instituições do sistema representativo. Parte deles era francamente favorável às formas autoritárias de governo, nutrida sobretudo pela atuante presença do democratismo. A par disto, dividiam-se em monarquistas e republicanos. Os liberais tampouco conseguiram dispor de uma plataforma aglutinadora. Os socialistas, que faziam sua aparição no cenário político,

inclinavam-se majoritariamente pelas soluções revolucionárias. A formação do grupo partidário do governo parlamentar seria fenômeno tardio na III República.

Com base na reconstituição efetivada pela editora Illustration, no livro *Histoire d'un siècle – 1843/1944* (Paris, 1985), é possível fazer-se uma idéia dos reflexos das divisões da opinião sobre os resultados eleitorais. Em 1898, havia 10,7 milhões de eleitores inscritos, para uma população de 38,5 milhões (Recenseamento de 1896), correspondendo a pouco menos de 30% da população. O contingente eleitoral era, portanto muito expressivo, considerando-se que inexistia o sufrágio feminino. Nas eleições daquele ano (1898), votaram 7,5 milhões, tendo os liberais alcançado aproximadamente 3,3 milhões, 43% dos votos apurados, mas divididos em conservadores (2,6 milhões) e radicais (708 mil). Os monarquistas obtiveram cerca de 1,3 milhão de votos (17%). Os vários agrupamentos de esquerda ficaram com os 40% restantes, mas também subdivididos em “Esquerda Progressista” (1,5 milhão de votos, 20%); radicais socialistas (900 mil, 12%) e socialistas revolucionários (600 mil, 8%).

Diante do tamanho fracionamento – decorrente do sistema proporcional – os inimigos do governo representativo revelaram-se capazes de produzir estragos desproporcionais à sua força efetiva.

O fulcro central da instabilidade seria o democratismo, na medida em que nutria os remanescentes ultras e as novas formas de autoritarismo. Corresponde ao uso demagógico do ideal democrático. Enquanto o liberalismo propugnava trabalho paciente de organização dos interesses, para permitir que estes chegassem a definições programáticas, estabelecendo por esse meio a base da negociação entre os vários interesses, o democratismo tinha por missão permitir que um grupo radical chegasse ao poder, circunstância de que se valeria para impor sua vontade aos demais, esmagando toda oposição pela violência. Não se tratava, portanto, de instaurar uma verdadeira vida democrática.

O democratismo mantinha mobilizados os conservadores, permanentemente à cata de pretextos para impor formas autoritárias de governo, já que a experiência comprovava ser a “democracia” sinônimo de anarquia. O curso histórico iria, entretanto, sugerir que as lideranças carismáticas poderiam colocar a vontade popular a serviço do autoritarismo. Luís Bonaparte derrotou a República mediante a realização de plebiscitos, nos quais obteve esmagador apoio dos votantes. A questão militar, pela forma que indicaremos, também criou a possibilidade para barrar o caminho do sistema representativo.

As táticas do democratismo foram apropriadas pelo socialismo, o que introduziu elemento adicional de instabilidade. Encontraria em Auguste Blanqui (1805/1881) sua grande expressão, ao indicar que a única forma de se chegar à revolução socialista seria mediante a organização de um grupo limitado de dirigentes, que tivesse capacidade de aproveitar circunstâncias favoráveis para promover a insurreição violenta. O blanquismo não afetou apenas a história francesa, havendo autores, mesmo socialistas, que enxergam no leninismo seu desenvolvimento coerente. Na França, levou ao movimento denominado “Comuna de Paris”, que se aproveitou da guerra franco-prussiana para assumir o poder na Capital, em 1871. Derrotados, foram ferozmente perseguidos. Mas tiveram continuidade nos chamados “socialistas revolucionários” e no movimento operário que assumiu, durante algumas décadas, feição revolucionária, considerando sua missão promover a greve geral para derrocar o poder instituído. A CGT foi organizada em 1895, reunindo cerca de 420 mil associados. Em 1893, as greves acarretaram perdas equivalentes a 3 milhões de homem/dia

de trabalho.

Até a época do pós-Segunda Guerra – ou melhor, enquanto perdurou o sistema eleitoral proporcional –, o governo representativo estava sob sério risco, minorado com a adoção do sistema distrital, em 1958, que passou a facultar a formação de maiorias estáveis. Adicionalmente, os comunistas – que chegaram a alcançar imensa projeção eleitoral – acabaram submetidos a grande isolamento.

A **Itália** constitui exemplo significativo da forma como os socialistas revolucionários e os comunistas contribuíram para a ascensão ao poder das formas conservadoras autoritárias.

A unificação da Itália deu-se em 1870. Vigorando sistema eleitoral proporcional, instaura-se o fracionamento partidário e a conseqüente instabilidade.

Com o Congresso Socialista de 1912, os revolucionários alcançam uma grande vitória. O grupo autodenominado de *maximalista* (partidários da tomada do poder pela força e pacifistas) assume a direção, derrotando a ala *minimalista* (partidária das alianças parlamentares para impulsionar reformas favorecedoras dos trabalhadores). Nessa época, Mussolini ainda integrava as fileiras socialistas e até ficou com os maximalistas, tornando-se diretor do jornal oficial (*Avanti*).

A guerra iria promover uma nova polarização. Em grande número, os radicais passam a apoiar o esforço de guerra. Mussolini, que era um conhecido líder socialista, rompe com o Partido Socialista e funda um novo jornal, *Il Popolo d'Italia*.

Formando inicialmente na tríplice aliança (com Alemanha e Áustria), a Itália opta pela neutralidade. Um ano depois alia-se à França e à Inglaterra.

A conflagração trouxe para primeiro plano as reivindicações nacionalistas no Adriático, recusadas pela Liga das Nações. A palavra de ordem era a de que a Itália ganhara a guerra, mas perdera a paz. O Partido Socialista, por sua vez, adere ao modelo da República Soviética, seguindo os russos, o que não impede a organização do Partido Comunista, diretamente subordinado a Moscou. Socialistas e comunistas levantam a bandeira de expropriação capitalista pela força e, embora participem do processo eleitoral, seu empenho encaminha-se no sentido de derrocar o governo pelas manifestações de rua. Os nacionalistas, em contrapartida, não se deixam intimidar. O grande feito do Partido Fascista, organizado em 1919, consiste em ter ganho a opinião pública para a idéia de que correspondia à única força capaz de impor a ordem. Nesse quadro de desordem, o sistema eleitoral não facultava a formação de maiorias.

Nas eleições de dezembro de 1919, o Partido Socialista desponta como a maior agremiação, elegendo 156 deputados. Mas, ainda assim, esse contingente corresponde a apenas 29% (o Parlamento dispunha de 535 cadeiras), o que não lhe permitia formar o governo. Os católicos conseguem agrupar-se numa mesma organização (Partido Popular), mas só obtêm 100 cadeiras (18%).

Dada a impossibilidade de alcançar maioria para a organização do gabinete, a Câmara é dissolvida e novas eleições têm lugar em abril de 1921. O Partido Popular aumenta a representação para 108 deputados e os socialistas elegem 123 (oficiais, isto é, revolucionários) e 34 reformistas. Os comunistas conquistam 13 cadeiras.

A representação da maior agremiação liberal (o Partido Radical) equivale a 64 deputados. Dispersos em muitas outras agremiações, não conseguem aparecer como uma

alternativa, além da circunstância de que o sistema que preconizavam, graças ao método eleitoral adotado, perpetuava a instabilidade.

O Partido Fascista figura pela primeira vez no Parlamento (35 deputados). Mas ainda não aglutinam os conservadores, que dispõem de suas próprias organizações, como o Partido Nacionalista (10 cadeiras).

Chefiado por um socialista reformista (Bonomi), forma-se um governo em que o principal sustentáculo é o Partido Popular, que se mantém de junho de 1921 a fevereiro de 1922 (nove meses).

O país está à beira da guerra civil. O Partido Fascista enfrenta nas ruas os socialistas e dissolve suas manifestações. Aproveitando o fracasso da greve geral, convocada pelos socialistas em julho de 1922, os fascistas ocupam a administração em diversas cidades. Em outubro realizam a famosa marcha sobre Roma e assumem o poder. O Rei designa Mussolini como Primeiro Ministro.

O Parlamento havia aprovado, às pressas, uma reforma eleitoral segundo a qual o partido que reunisse maior número de cadeiras faria automaticamente maioria absoluta na Câmara, mas o princípio não chegou a ser aplicado. Nas eleições de abril de 1924, o Partido Fascista carrega 65% dos votos.

A supressão das liberdades na Itália de Mussolini foi introduzida não de modo abrupto, mas de maneira firme e progressiva.

O Parlamento autorizou o Primeiro Ministro a governar por decretos e reformou a Constituição para autorizar a nomeação dos prefeitos. Mussolini lançou um grande programa de obras, para abrir estradas e promover a drenagem e a ampliação das terras agricultáveis. A produção de grãos expandiu-se significativamente. O Estado facultou toda sorte de estímulos para fazer surgir a indústria pesada.

A partir de 1926, as estruturas corporativas começaram a ser montadas. Aos sindicatos fascistas foi atribuído o monopólio da representação profissional dos trabalhadores. Criaram-se 13 Corporações para congregar os diversos setores da economia (agricultura, abrangendo camponeses e proprietários de terra; indústria, alcançando patrões e empregados; e assim por diante). Greves e *lock-outs* foram declarados ilegais. Organizou-se o Conselho Nacional das Corporações.

E, assim, os revolucionários, inimigo do governo representativo, conseguiram mesmo foi levar o país a vinte anos de ditadura e infinitos sofrimentos ao povo italiano.

Finalmente, o exemplo espanhol, a seguir lembrado, é de idêntica índole.

A **Espanha** viveu sucessivas guerras civis no século XIX, não tendo sido conseguida a institucionalização da monarquia constitucional. Em meio aos conflitos armados, é proclamada a República em 1870. Esta, entretanto, somente perduraria por apenas dois anos. Num único ano o país chegou a ter cinco Presidentes da República; os governos não se sustentavam e algumas províncias deixaram de acatar a autoridade de Madrid. Em 1875, um golpe militar dissolve as Cortes, sendo restaurada a monarquia.

A tradição constitucional da Espanha era a do democratismo, desde os tempos da famosa Constituição de Cádiz de 1812 e que tanta influência exerceu sobre o constitucionalismo português. Em 1845, adota-se uma Constituição de índole autoritária. Com a restauração monárquica de 1875, chega-se a um compromisso entre aqueles extremos, o que permitiu manter-se o sistema monárquico constitucional por um período

relativamente longo. O direito de voto era atribuído apenas aos contribuintes, o que limitava sobremaneira a extensão do sufrágio; apenas uma parte do Senado tornou-se eletiva; a condição de religião oficial era assegurada aos católicos, embora fossem tolerados outros cultos sem que alcançassem o reconhecimento legal. Em compensação, permitia-se ampla liberdade de associação. Em situações de perigo para a ordem pública, a Coroa podia suspender as garantias constitucionais, o que preservou em mãos do Monarca o poder de árbitro. Manteve-se contudo o sistema proporcional, o que inviabilizou a formação de maiorias estáveis.

Antes do fim do século, os republicanos dispõem de uma sólida representação parlamentar e entram em cena os socialistas, em cujo seio são muito fortes as tendências anarquistas. Entre os católicos, aparece também uma tendência radical, favorável à violência, que iria contribuir para tornar a situação ainda mais complexa. Liberais e conservadores sustentam a monarquia constitucional, mas revelam-se incapazes de promover grandes reformas. Fracassaram as tentativas de quebrar o poder local dos caciques e dar maior autenticidade ao processo eleitoral. Ainda assim, esse sistema sustentou-se por algumas décadas. Das várias crises que impõem a suspensão das garantias constitucionais, não resulta a quebra da ordem institucional. Contudo, a presença anarquista acabaria levando à sua derrocada.

A Confederação Nacional do Trabalho organiza-se em 1911 e chega rapidamente a agrupar mais de dois milhões de trabalhadores. Embora tivessem uma grande presença nessa entidade, os anarquistas formaram uma outra agremiação, a Federação Anarquista Ibérica, que adota métodos de trabalho clandestinos e se propõe abertamente a reunir homens de ação; dispostos a mudar o curso da história pela violência. A FAI considera o assassinato político como uma forma privilegiada de luta. Em 1912 os anarquistas conseguem matar o chefe da ala esquerda do Partido Liberal, José Canalejas Mendes (1845/1912), que se notabilizara pelo combate aos extremismos, tanto anarquista como católico, e estivera à frente de alguns governos. A morte de Canalejas comoveu o país, mas não trouxe maiores conseqüências. Contudo, o assassinato de Eduardo Dato Irandier (1856/1921), chefe do Partido Conservador, feriu de morte o regime.

A revolta militar de 1923 levou ao estabelecimento da ditadura de Primo Rivera, que dura até 1930. A crise de 1929 trouxe graves problemas ao país; Rivera perde o controle da situação militar, renuncia e exila-se na França, onde viria a falecer logo depois. Valendo-se da circunstância, os republicanos organizam um Comitê Revolucionário que, logo depois, em 1931, derroca a monarquia.

Nas eleições parlamentares de junho de 1931, a coalizão republicana de esquerda conseguiu larga maioria (315 cadeiras – quase 70% - num total de 466). A coalizão era, entretanto, muito precária. Os comunistas tentaram apossar-se do poder numa revolta que eclodiu em janeiro de 1932, tendo fracassado. Os anarquistas, por sua vez, mantinham inalterada sua linha de atuação política, desinteressando-se da sorte da República. Em agosto era a vez da extrema direita levantar-se em armas. Os republicanos estavam assim colocados entre dois fogos.

A República deu curso a importantes reformas que vinham sendo postergadas desde o século passado. Aboliu-se a religião oficial. O caminho da autonomia das províncias, que se revelara um dos focos da instabilidade, foi equacionado de modo consensual. Foram abolidos os títulos de nobreza. Introduziu-se o escrutínio universal, para

ambos os sexos, a partir dos 23 anos. A educação primária foi tornada secular e compulsória.

O Presidente da República era eleito pelo Congresso e o governo obrigado a obter maioria parlamentar. O Presidente dispunha da prerrogativa de dissolver o Parlamento.

A separação entre a Igreja e o Estado revelou-se muito complexa. Vigorava até então o sistema do padroado, isto é, os sacerdotes eram funcionários públicos. Além da eliminação dessa praxe, a República dissolveu as ordens religiosas que prestavam obediência a autoridades estrangeiras. Permitiu-se a ingerência oficial na propriedade eclesiástica. Como o país era majoritariamente católico e a Igreja extremamente conservadora, criou-se uma sólida base social de oposição à República. Nas eleições municipais de 1933, os conservadores obtêm maioria.

Nas eleições parlamentares de 1933, realizadas sob o novo sistema, o eleitorado chega a cerca de 12 milhões, cerca de 50% da população (estimada em 23 milhões). Do contingente de votantes, o eleitorado feminino chegava a 6,5 milhões (mais da metade do total). A esse último segmento atribui-se a vitória das agremiações conservadoras que ganham 205 cadeiras (cerca de 45% do Parlamento). A coalizão republicana consegue 167 mandatos (36%). A esquerda ficou com as 92 cadeiras restantes (19%). Como esta última facção prefere manter uma posição independente, os republicanos alcançam o apoio de uma parte dos conservadores para formar o governo. Os agrupamentos mais radicais da esquerda reagem violentamente, conseguindo inclusive que a Catalunha se declare independente. O governo central reage e consegue derrotar os insurretos. Mas, sem o apoio da esquerda e a franca desconfiança dos conservadores, os ministérios não se sustentam. Apenas no ano de 1935, alternam-se no poder nada menos que sete governos. Todas as reformas são paralisadas. Diante de situação insustentável, o Parlamento é dissolvido, convocando-se novas eleições para o mês de fevereiro de 1936. É nesse quadro que Antonio Primo de Rivera, filho do antigo ditador, organiza a Falange, entidade afeiçoada ao Partido Fascista Italiano.

Para as eleições parlamentares de 1936, os republicanos organizam a denominada Frente Popular, abrangendo os liberais, a esquerda republicana, socialistas, comunistas, trotskistas e anarquistas. Era o tempo em que coalizão semelhante se formara na França. A frente Popular consegue ampla maioria (308 cadeiras, 66% do total), contra 158 dos conservadores (34%). Mas, na Frente Popular, os liberais eram minoria escassa, dispondo de apenas 52 deputados.

A adesão da esquerda à Frente Popular revelou-se circunstancial. **Nos primeiros quatro meses do governo saído dessa coalizão, o país foi sacudido por 113 greves gerais e 218 parciais. Os anarquistas e outros elementos radicais incendiaram 170 igrejas e destruíram as instalações de 10 jornais conservadores.**

O quadro era de todo insustentável. O Presidente da República (Zamora) tenta dissolver o Parlamento e convocar novas eleições, mas é fragorosamente derrotado, o que o leva a renunciar. Em seu lugar é designado o então chefe do conselho de Ministros (Azaña), mas sem maior suporte parlamentar. Em julho, o general Francisco Franco (1892/1975) rebela-se no Marrocos e o país é arrastado à guerra civil.

A guerra civil espanhola durou cerca de quatro anos, tendo terminado em março de 1939, com a vitória de Franco. A ditadura franquista durou quase quarenta anos.

## 6. O papel dos sistemas eleitorais

Poucos países no mundo lograram consolidar as instituições do sistema representativo e, por esse meio, desfrutar de estabilidade política, ter ao alcance do voto a realização das reformas que obtenham adesões significativas, e até mesmo empreender experiências como as realizadas pelos socialistas na Europa Ocidental, recuando quando se revelaram desastrosas.

Dando um balanço da situação mundial, do ângulo considerado, Arend Lijphart conclui que, em 1980, existiam apenas 21 nações que haviam mantido por longo período regimes onde os direitos políticos, notadamente a participação em eleições livres e o respeito às liberdades individuais, eram estritamente observados (*Democracies*, Yale University, 1984). Nesse contingente, incluem-se, na Europa Ocidental, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Islândia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, República Federal Alemã, Suécia e Suíça; e, fora do continente europeu: Austrália, Canadá, Estados Unidos, Israel, Japão e Nova Zelândia.

Tomando o período mais recente, Lijphart acrescenta à lista europeia: Espanha, Grécia, Portugal e Turquia. Segundo esse critério mais flexível, agregaria alguns pequenos estados da América Central (Costa Rica, por exemplo) e do Caribe (Jamaica, Trinidad-Tobago, etc.), bem como Colômbia, Equador e Venezuela, na América do Sul. No Oriente, além do Japão, só a Índia e Sri Lanka; na África, apenas Nigéria e Nova Guiné. Não há sistema democrático entre os árabes, no Oriente Médio (salvo Israel), na extensa maioria do continente asiático como na África, para não falar do Leste Europeu, que só a partir de 1990 dá os primeiros passos naquela direção. No balanço citado, as nações democráticas abrigavam, em 1980, tão-somente 37% da população mundial.

O elemento decisivo, apto a permitir o florescimento do sistema democrático, há de consistir nas tradições culturais. Onde estas lhe são frontalmente contrárias, como no caso dos países de maioria muçulmana, dificilmente pode surgir a democracia. Aparentemente, essa é uma aspiração que não chega a ser acalentada por qualquer segmento importante da população.

Contudo, desde que não haja resistências culturais intransponíveis, o sistema eleitoral passa a ser o elemento-chave. Se este serve apenas para perpetuar crises, muito provavelmente as instituições do sistema representativo não chegam a consolidar-se.

Nos países de certas dimensões populacionais, foi o sistema distrital majoritário que atendeu aos objetivos para os quais se realizam eleições: alcançar maiorias capazes de constituir governos estáveis. Embora entre as democracias o sistema proporcional registre uma grande presença, trata-se sobretudo de países de baixa densidade populacional, além das restrições e ressalvas destinadas a evitar excessiva pulverização. Parece também haver circunstâncias em que o sistema distrital majoritário torna-se desaconselhável: quando o país apresenta diferentes etnias, de cuja integração depende a estabilidade. A Bélgica corresponde a caso típico, com duas grandes comunidades culturais (flamenga e francesa), prevalecendo a sua representação sobre divisões político-partidárias. Mas também se trata de nação que não se inclui entre as que são detentoras de grandes populações, desde que abriga cerca de 10 milhões.

A experiência do século XX, quando a democratização do sufrágio impôs sérias derrotas ao Estado Liberal de Direito, torna evidente que a escolha do sistema eleitoral corresponde à questão da maior magnitude, sendo um grave equívoco tratá-la da forma

leviana e superficial como temos feito em nosso País.

## **7. A democracia representativa passa a prova da história**

Como tivemos oportunidade de referir, a democratização do sufrágio representou o grande desafio enfrentado pelo sistema representativo ao longo do século XX e ainda corresponde à questão nuclear para países como o Brasil, onde não se conseguiu consolidar as instituições daquele sistema.

A generalização do sufrágio permitiu que chegassem ao poder, pelo voto, inimigos declarados do sistema representativo, valendo-se da oportunidade para destruí-lo. O Partido Nacional Socialista, da Alemanha, tornou-se o exemplo paradigmático. Por outro lado, os socialistas popularizavam a crença de que a riqueza provinha exclusivamente do trabalho realizado pelos operários, sendo a propriedade capitalista um roubo, como diria Proudhon. Análises aparentemente sofisticadas seriam produzidas pelos marxistas, em favor da mesma simplificação. Bastaria eliminar a figura do capitalismo e a prosperidade passaria a ser fenômeno geral. Tratava-se evidentemente de uma balela, mas alguns contextos culturais revelaram-se extremamente receptivos a esse tipo de promessa irresponsável. Na Rússia, foram necessários sete decênios para que a elite comunista dirigente reconhecesse a falência daquele princípio diante da evidência empírica de que, ao invés da prosperidade geral prometida, de sua aplicação resultava que o país estivesse cada vez mais pobre.

Como se sabe, Gorbachov relatou muito em reconhecê-lo explicitamente, tendo inventado o "socialismo de mercado" que a rigor não queria dizer nada. Os acontecimentos de agosto de 1991, isto é, o fracassado golpe de Estado denominada "linha dura" precipitou os acontecimentos, proclamando-se, então, o abandono do socialismo pela União Soviética. Ainda assim, antes de ter chegado ao fim o pesadelo do chamado "socialismo real", Gorbachov havia avançado duas teses comprobatórias da inconsistência da hipótese da apropriação do trabalho alheio pelo capitalista. São as seguintes: 1ª) Marx não conseguiu prever o desenvolvimento do capitalismo; e 2ª) a subestimação das possibilidades do capitalismo levou os soviéticos a se propor a superação das maiores nações capitalistas, o que se revelou uma impossibilidade.

De todos os modos, ao longo do século, no Ocidente, os socialistas distinguiram-se plenamente dos comunistas, aderindo firmemente ao sistema democrático-representativo e condenando com veemência o sistema cooptativo experimentado pelos soviéticos e que se tornaria uma das maiores tragédias do século XX..

A experiência do século XX serviu para evidenciar que as instituições do sistema representativo correspondem a uma conquista imorredoura de nossa civilização. Assim, em matéria de gestão econômica, mesmo as doutrinas liberais passaram por grandes transformações desde Adam Smith. O *laissez faire* foi abandonado pelo keynesianismo, que conseguiu eliminar as crises cíclicas, justamente o seu objetivo maior. Contudo, o intervencionismo keynesiano favoreceu a emergência de práticas tipicamente socialistas, como o Estado produtor e o excesso de regulamentação da vida econômica.. Sua reformulação é fenômeno de nossos dias, havendo, na visão de Henri Lepage, duas grandes correntes no campo liberal - denominada a primeira de "antecipações racionais" e a segunda de "freio fiscal" -, ambas louvando-se deste princípio: "O problema não consiste em duvidar que as fórmulas keynesianas possam ser, em certas circunstâncias, particularmente eficazes, mas em esclarecer que o emprego e o desenvolvimento das

técnicas keynesianas têm modificado progressivamente o universo econômico, em relação ao qual elas tinham sido concebidas, ao ponto de que o que antes era eficaz, hoje é fator gerador de efeitos perversos cada vez mais acentuados, e dos quais só podemos nos liberar mediante uma substituição completa de instrumentos".

A estatização da economia promovida na Europa, pelos socialistas, nas décadas iniciais do pós-guerra, acabou levando à estagnação econômica. A discussão de suas causas deixou de ser teórica graças à passagem pelo governo da Inglaterra de Mme. Thatcher, que conseguiu retirar o Estado do processo produtivo, de que resultou a volta do dinamismo àquele país. Subsidiariamente, o desemprego reduziu-se a níveis toleráveis. Essa evidência, por sua vez, provocou uma reviravolta no Partido Trabalhista, sob a liderança de Tony Blair. Este conseguiu revogar o princípio programático que dizia ser o socialismo equivalente à estatização da economia. A eleição de Blair, em 1997, e a de Schroeder, na Alemanha, em 1998, revigorou enormemente a social democracia. Sua proposta, aprovada no Congresso do Partido Social Democrata Alemão, em 1959, marcou a ruptura com o marxismo e com a utopia da sociedade sem classes, surgindo uma profunda diferenciação no movimento socialista. Nas décadas subsequentes o PSD Alemão não conseguiu maiores adesões, situação que se modificou radicalmente nos fins dos anos noventa. Dos grandes partidos socialistas europeus, apenas o PS Francês manteve-se fiel ao socialismo.

Deste modo, pode-se dizer que o reconhecimento da superioridade da economia de mercado tornou-se uma unanimidade no mundo desenvolvido, embora persistam diferenças entre liberais e sociais democratas no que se refere às políticas em matéria de tributação, relações de trabalho e seguridade social, para referir apenas os temas mais importantes.

Contudo, no que respeita às instituições do sistema representativo não há divergências entre as maiores forças políticas tanto na Europa como nos Estados Unidos e Canadá, compreendendo não apenas liberais e sociais democratas mas também os socialistas. Seus inimigos reduzem-se aos comunistas e saudosistas dos governos fortes de tipo fascista.

No longo período transcorrido desde que se instaurou o sistema representativo, é certo que os partidos políticos deixaram de ser simples blocos parlamentares para se transformarem em organizações permanentes, estruturadas em torno de um núcleo programático. Ainda assim, não substituem o próprio eleitorado, mantêm a característica de instância representativa, cujo mandato dever ser periodicamente confirmado ou revogado.

Os Parlamentos evoluíram grandemente, dispondo, nos principais países do Ocidente e no Japão, de assessorias e procedimentos consagrados para que exerçam de fato suas atribuições de pautar a ação do Executivo segundo as grandes linhas consagradas nas eleições gerais. Apesar disso, precisam de delegação expressa do eleitorado para introduzir alterações substanciais na vida das pessoas. A chamada questão dos direitos civis nos Estados Unidos – isto é, a eliminação das discriminações contra os negros – é bem um exemplo da circunstância que se quer destacar. Mais expressamente: o sistema representativo pressupõe que o Parlamento não se transforme numa instância moral. As mudanças desse caráter são estabelecidas por consenso, de que a sociedade não abdica. De sorte que esses dois instrumentos saíram incólumes da grande prova a que foram submetidos com a democratização do sufrágio. Pode-se concluir, sem exagero, que se trata da experiência política fundamental do Ocidente.

## IV.A DOCTRINA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

### Apresentação

A característica distintiva da doutrina da representação política consiste em que resultou sempre da generalização de experiências históricas. Naturalmente estamos levando em conta o que efetivamente a própria história se incumbiu de decantar, desprezando as fantasias que nem por isto deixaram de proliferar.

Em conformidade com o que temos insistido, o surgimento do governo representativo deveu-se à necessidade de encontrar uma alternativa capaz de pôr fim à prolongada divisão que dilacerou a Inglaterra, ao longo do século XVII. Ao mesmo tempo, outro século transcorreu até que tivesse lugar o encontro de um formato que aparecesse, aos olhos da Europa, como opção capaz de atender aos anseios de reforma da monarquia, apta a perdurar, o que não foi alcançado pela Revolução Francesa, em que pese a enormidade dos sofrimentos que acarretou.

A experiência inglesa indicara, ainda, o imperativo do aprimoramento da representação, justamente o que estaria na origem da grande popularidade alcançada por William Pitt (1759/1806). Naquela altura, aceitava-se sem discussão que somente as pessoas dotadas de renda podiam votar ou ser votadas, princípio que figurou inclusive nas disposições adotadas na França durante o período revolucionário. O empenho de Pitt dava-se no sentido de abrir espaço para a nova elite proprietária surgida com a Revolução Industrial, isto é, não se tratava de pôr em causa o princípio consagrado. De igual modo sem alterar esse entendimento, Benjamin Constant (1767/1830) avançou entretanto uma hipótese que iria levar à sucessiva democratização do sistema, ainda que não fosse esta a sua intenção. Trata-se da tese de que a **representação política seria de interesses**.

O tema do “interesse” não foi inventado por Constant. Durante a Revolução Francesa generalizou-se a convicção de que haveria **interesses gerais**, que cumpria identificar e fazer coincidir com os supremos objetivos da Nação. E mais, que a estes se contraporiam o interesse particular. Caberia a Benjamin Constant evidenciar que embora distinto do interesse geral, o interesse particular não lhe era contrário. Além disto, a própria determinação do caminho que ao país conviria seguir somente poderia resultar da negociação entre os interesses.

Veja-se que a intenção de Constant era tornar patente, á opinião pública, que a transformação do interesse geral em algo abstrato abria a porta para o aparecimento do que, na doutrina de Rousseau, seria o “intérprete da vontade geral”. Achava-se presente, na memória de todos, a carnificina resultante dessa postulação, cujo desfecho havia consistido em acionar permanentemente a guilhotina. Nesse particular, isto é, na delegação á Assembléia de Representantes da atribuição de encetar e disciplinar a pretendida negociação, indique-se, o autor levou em conta a experiência de funcionamento do Parlamento inglês, que conhecia profundamente.

A doutrina da representação como sendo de interesses teria uma grande fortuna. Serviu de base para a verificação, pela liderança inglesa, que os trabalhadores reunidos em sindicatos configuravam um interesse definido e vinham demonstrando capacidade de defendê-los. Caía por terra, deste modo, a crença de que quem não fosse proprietário não saberia como definir os próprios interesses, tendendo a servir de massa de manobra para a Coroa perpetuar a sua resistência às concessões ao poder constituído a partir da representação. Semelhante verificação permitiu que tivesse lugar a ampliação do direito de

voto na Inglaterra. As reformas do século XIX acabaram facultando-o a cerca de 30% da população maior de 21 anos. Praticamente todos os homens passaram a dispor daquela prerrogativa. Na época, falava-se, indevidamente, em “sufrágio universal” porquanto não se admitia que as mulheres tivessem participação na vida política. O desaparecimento dessa última restrição exigiria mais três décadas, porquanto somente se consumaria, em igualdade de condições à população masculina, em 1928.

Portanto, consagrou-se o princípio de que a representação política é de interesses.

O passo seguinte, na incorporação de novo elemento à doutrina consagrada, decorreria das alterações que a democratização do sufrágio iria proporcionar à feição assumida pelo partido político. Por toda parte onde se introduziu o sistema representativo, no século XIX, a agremiação política era um bloco parlamentar. A democratização do sufrágio exigiu, entretanto, que ali onde se concentravam os eleitores, fossem constituídas estruturas partidárias permanentes. Tornou-se patente que a função do partido político consistia em alcançar o **afunilamento dos interesses**, crescentemente diversificados na sociedade industrial.

A doutrina vitoriosa incorporou esta determinação: a representação política é de interesses, cabendo aos partidos afunila-los a fim de dar efetividade à negociação a ser encetada no Parlamento.

O desdobramento da doutrina da representação política, desta vez, diz respeito ao próprio partido político. A questão reside no fato do aparecimento das propostas socialistas – e também de outras correntes, a exemplo daquelas ligadas à hierarquia da Igreja Católica –, exigentes de que as agremiações partidárias façam repousar seus programas num determinado modelo de organização social. Presentemente, no Ocidente, o totalitarismo não mais encontra quem o defenda abertamente, por equivaler ao pleno enquadramento da sociedade, impedindo a manifestação de toda espécie de oposição. Mesmo os Partidos Comunistas remanescentes – que, por definição, deveriam defender o modelo soviético já que surgiram como apêndice da política externa da União Soviética – evitam fazê-lo. Assim, com exclusão da proposta comunista, sobrevivem outros modelos, resultantes basicamente do respectivo posicionamento perante o Estado. Os socialistas continuam a endeusá-lo, enquanto os sociais democratas, oriundos de tal meio, relativizam essa compreensão, aproximando-se dos liberais, que advogam um Estado não-intervencionista. Comportando esse não-intervencionismo certas gradações, o conservadorismo liberal estrutura-se em torno de bandeiras como a do Estado mínimo. Finalmente, as agremiações ligadas ao catolicismo recusam o princípio de que as regras morais aceitas pela sociedade possam evoluir, como de fato ocorre no Ocidente quando qualquer disposição legal nesse particular é sempre precedida de consenso. A esse componente da vida social desde a Época Moderna, denomina-se **moral social de tipo consensual**.

Nesta oportunidade, propomo-nos detalhar as questões antes resumidas.

### **1. Textos de Burke, Stuart Mill, Benjamin Constant e Silvestre Pinheiro Ferreira**

#### a) A Edmund Burke

A discussão do tema da representação política foi iniciada por Edmund Burke (1729-1797). No famoso *Speech to the Electors of Bristol* (1774), Burke indica que "a felicidade e a glória de um representante devem consistir em viver na união mais estreita, na correspondência mais íntima e numa comunicação sem reservas com seus eleitores. Seus

desejos devem ter para ele, grande peso, sua opinião o máximo respeito, seus assuntos uma atenção incessante".

Mas o representante precisa ter uma opinião imparcial e juízo maduro ao invés de simplesmente submeter-se à vontade dos eleitores. Diz textualmente: "Vosso representante deve a vós não somente sua indústria, senão seu juízo, e vos atraiçoa, em vez de vos servir, se se sacrifica à vossa opinião".

Naquela oportunidade, Burke avançou uma solução que iria marcar profundamente todo o debate subsequente. Afirma então: "Somos agora Deputados por uma rica cidade comercial; mas esta cidade não é, no entanto, senão uma parte de uma rica Nação comercial cujos interesses são variados, multiformes e intrincados. Somos Deputados de uma grande Nação que, no entanto, não é senão parte de um grande Império, estendido por nossa virtude e nossa fortuna aos limites mais longínquos do oriente e do ocidente... Somos Deputados de uma monarquia grande e antiga..."

E assim por diante. Quer dizer: ao ser eleito, o parlamentar torna-se representante de toda a Nação.

Embora inteiramente pertinente a diferença que Burke estabelece entre mandato parlamentar e mandato imperativo, o mesmo podendo dizer-se da solução que encontrou, a mudança de condição exigia alguma sorte de explicação. John Stuart Mill (1806-1873) pretendeu justificar a independência do representante, argumentando que este é (ou deveria ser) mais instruído e mais sábio que seus eleitores,<sup>22</sup> linha de argumentação de todo insubsistente.

Edmund Burke nasceu em Dublin, capital da Irlanda, em 1729 e ali mesmo concluiu a sua formação acadêmica, estudando inclusive no famoso Trinity College. Revelou desde logo interesse por questões filosóficas, publicando em 1756, com 27 anos de idade, dois livros desse teor. O primeiro dedicado ao debate da tese de que a constituição da sociedade teria sido precedida pelo *estado de natureza*, no qual inexistiriam regras legais. Imaginou, entre as duas situações, o que chamou de "sociedade natural". Essa tese não prosperou. Em contrapartida, o segundo livro - *Inquérito filosófico sobre a origem das idéias de sublime e beleza* -, alcançaria repercussão nos círculos especializados. Kant teria oportunidade de referi-lo expressamente e considera-se que se teria deixado influenciar. Entretanto, Burke preferiu dedicar-se à atividade política, tendo sido eleito para integrar o Parlamento.

Como parlamentar, Burke teria oportunidade de participar de grandes acontecimentos. Assim, posicionou-se contra a ocupação da Índia pela Inglaterra e combateu a legislação que discriminava os católicos. Opôs-se tenazmente ao empenho do rei Jorge III (reinou de 1760 a 1820) de mudar o status dos ingleses na colônia americana, cobrando-lhe impostos sem a sua audiência, levando à guerra iniciada em 1775, de que resulta a proclamação da independência no ano seguinte (1776).

Deu-lhe grande nomeada o livro que publicou em oposição à Revolução Francesa (*Reflexões sobre a revolução na França*, 1790).

Considerando que nessa última obra posiciona-se francamente a favor da tradição, alguns autores tomam-no como iniciador do *tradicionalismo político*. A classificação,

---

<sup>22</sup> *Considerações sobre o governo representativo*. Cap. 12 (Vol. 19 da Coleção Pensamento Político da UnB).

entretanto, não é correta, na medida em que se trata de uma espécie de conservadorismo contrário às instituições do sistema representativo e, por isto mesmo, radicalmente diverso do conservadorismo liberal. Além disto, Burke sequer mereceria o qualificativo de conservador porquanto militava nas hostes liberais (embora a criação do Partido Liberal inglês seja posterior ao seu falecimento, pertencia ao grupo que lhe deu origem, então denominado de whig, em contraposição a *torie*, corrente que, por sua vez, desembocaria no Partido Conservador).

Finalmente, é o primeiro autor que procura discutir a questão da natureza da representação política, no texto que se tornaria clássico, intitulado *Discurso aos eleitores de Bristol* (1774), adiante transcrito. Faleceu em 1797, aos 68 anos de idade.

Segue-se a transcrição do famoso discurso.

Sou grato em todas as coisas aos habitantes desta cidade. Meus amigos particulares têm sobre mim o direito a que eu não defraude as esperanças que em mim depositaram. Nunca houve causa que tenha sido apoiada com mais constância, mais atividade, mais espírito. Fui apoiado com um zelo e um entusiasmo por parte de meus amigos que - de haver sido seu objeto e esforço de suas gestões - nunca poderia ser suficientemente agradecido. Apoiaram-me baseando-se nos princípios mais liberais. Desejavam que os Deputados de Bristol fossem escolhidos para representar a cidade e o país e não para representar a eles exclusivamente.

Até agora não estão decepcionados. Ainda que não possa nada mais, estou seguro de possuir a têmpera adequada para vosso serviço. Nada conheço de Bristol, senão os favores que recebi e as virtudes que vi serem praticadas nesta cidade.

Conservarei sempre o que sinto agora: a adesão mais perfeita e agradecida de todos meus amigos – e não tenho inimizades nem ressentimentos. Não posso considerar nunca a fidelidade aos compromissos e a constância na amizade senão com a mais alta aprovação, ainda quando essas nobres qualidades se empreguem contra minhas próprias pretensões. O cavalheiro que não haja tido a mesma fortuna que eu nessa luta, goza, a este respeito, de um consolo que lhe traz tanta honra, a ele, como a seus amigos. Esses não deixaram, certamente, nada por fazer a seu serviço.

No que diz respeito à petulância trivial que o ódio partidário provoca em mentes pequenas, ainda que se mostre neste Tribunal, não me causaria a mais ligeira impressão. O vôo mais alto de tais pássaros queda limitado às camadas inferiores do ar. Nós os ouvimos e os vemos da maneira como vós, cavalheiros, gozais do ar sereno das rochas elevadas, e olhais as gaivotas que bicam o barro deixado a descoberto pela maré baixa.

Sinto não poder concluir sem dizer uma palavra acerca de um tema que foi tocado por meu digno colega. Desejaria que houvesse passado o assunto por alto, porque não tenho tempo para examiná-lo a fundo. Mas já que ele considerou oportuno abordar a matéria, devo a vós uma clara explicação de meus pobres sentimentos a respeito.

Ele vos disse que "o tema das instruções ocasionou muitas alterações e desassossego nesta cidade" e, se entendi bem, se expressou em favor da autoridade coercitiva das referidas instruções.

Certamente, cavalheiros, a felicidade e a glória de um representante devem consistir em viver na união mais estreita, a correspondência mais íntima e uma comunicação sem reservas com seus eleitores. Seus desejos devem ter, para ele, grande peso, sua opinião, o máximo respeito, seus assuntos, uma atenção incessante. É seu dever

sacrificar seu repouso, seus prazeres e suas satisfações aos daqueles; e, sobretudo, preferir, sempre e em todas as ocasiões, o interesse deles aos seus próprios. Mas sua opinião imparcial, seu juízo maduro e sua consciência ilustrada não deve sacrificá-los a vós, a nenhum homem, nem a grupo de homens. Todas essas coisas não as tem derivadas de vossa vontade nem do Direito e da Constituição. São um depósito, efetuado pela Província, de cujo abuso é tremendamente responsável. Vosso representante deve a vós não somente sua indústria, senão seu juízo, e vos atraiçoa, em vez de vos servir, se se sacrifica a vossa opinião.

Meu digno colega disse que sua vontade deve ser servidora da vossa. Se isso fora tudo, a coisa seria inocente. Se o Governo fosse, em qualquer parte, questão de vontade, a vossa deveria, sem nenhum gênero de dúvida, ser superior. Mas o Governo e a legislação são problemas de razão e juízo e não de inclinação e que classe de razão é essa na qual a determinação precede a discussão, na qual um grupo de homens delibera e outro decide, e na qual aqueles que adotam as conclusões estão, acaso, a trezentas milhas dos que ouvem os argumentos?

Dar uma opinião é direito de todos os homens; a dos eleitores é uma opinião de peso e respeitável, que um representante deve sempre alegrar-se de escutar e que deve estudar sempre com a máxima atenção. Mas instruções *imperativas*, *mandatos* que o Deputado está obrigado, cega e implicitamente, a obedecer, votar e defender, ainda que sejam contrárias às convicções mais claras de seu juízo e de sua consciência, são coisas totalmente desconhecidas nas leis do país e surgem de uma interpretação fundamentalmente equivocada de toda a ordem e o temor de nossa Constituição.

O Parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um de seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados, senão uma assembléia deliberante de uma Nação, com um interesse: o da totalidade; de onde devem prevalecer não os interesses e preconceitos locais, mas o bem geral que resulta da razão geral do todo. Elegestes um Deputado; mas quando o escolheste, não é ele o Deputado por Bristol, mas um membro do Parlamento. Se o eleitor local tiver um interesse ou formar uma opinião precipitada, opostos evidentemente ao bem real do resto da comunidade, o Deputado, nesse ponto, deve, como os demais, abster-se de qualquer gestão para proporcionar-lhe êxito. Peço perdão a vós por me haver estendido nesse item. Vi-me involuntariamente obrigado a tratar disso; quero, porém, ter sempre, com relação a vós, uma franqueza respeitosa. Serei, até o fim de minha vida, vosso fiel amigo e devoto servidor; não desejais um adulator. Nesse assunto de instruções, não creio que possamos ter nenhuma espécie de discrepância.

Desde o primeiro momento em que me propus a solicitar vosso apoio, até este dia feliz em que haveis escolhido, não prometi outra coisa senão intentos humildes e perseverantes de cumprir com meu dever. Confesso que o peso desse dever me faz tremer e quem quer que considere bem o que significa, recuará, desprezando toda outra consideração, tudo o que tenha a mais ligeira probabilidade de ser um compromisso positivo e precipitado. Ser um bom membro do Parlamento é, permiti-me dizer-vos, uma tarefa árdua; especialmente neste momento em que existe uma facilidade tão grande de cair nos extremos perigosos da submissão servil e do populismo. É absolutamente necessário unir a circunspecção com o vigor, mas é extremamente difícil. Somos, agora, Deputados por uma rica cidade comercial; mas esta cidade não é, no entanto, senão uma parte de uma rica Nação comercial cujos interesses são variados, multiformes e intrincados. Somos

Deputados de uma grande Nação que, no entanto, não é senão parte de um grande Império, estendido por nossa virtude e nossa fortuna aos limites mais longínquos do oriente e do ocidente. Todos esses vastos interesses não de ser considerados, não de ser comparados, não de ser, no possível, conciliados. Somos Deputados de um País livre e todos sabemos, indubitavelmente, que não é simples o mecanismo de uma Constituição livre; mas tão intrincada e delicada como valiosa. Somos Deputados de uma monarquia grande e antiga e temos que conservar religiosamente os verdadeiros direitos legais do Soberano que formam a pedra chave que une o nobre e bem construído arco de nosso Império e de nossa Constituição. Uma Constituição feita com poderes equilibrados tem que ser sempre uma coisa crítica. Como tal hei de tratar aquela parte da Constituição que fique a meu alcance. Conheço minha incapacidade e desejo o apoio de todos. Em particular, aspiro a amizade e cultivarei a melhor correspondência com o digno colega que me haveis dado.

Não os incomodo mais senão para vos agradecer mais uma vez; a vós, cavalheiros, por vossos favores; aos candidatos por sua conduta temperada e cortês e aos *sheriffs*, por uma conduta que pode servir de modelo a todos os que desempenham funções públicas.

#### b) Stuart Mill

John Stuart Mill, nasceu em Londres, em 1806. Filho de James Mill (1773-1836), espécie de herdeiro da proposta filosófica e da proposta política de Jeremy Bentham (1773-1832) foi preparado para dar continuidade a essa obra. Costuma-se arrolar a produção desses autores sob a denominação de *utilitarismo*, de grande popularidade e permanência no mundo anglo-saxão. A doutrina, em causa afirma a possibilidade de estruturar-se o estudo da política em bases estritamente científicas. No plano da ação política batia-se pelo que veio a ser denominado de "democratização da idéia liberal", movimento então conhecido como *radical*, designação que seria adotada por muitos dos partidos criados na época.

Bentham havia criado o periódico *Westminster Review*, dirigido por James Mill. Depois de sua morte, essa publicação seria incorporada ao jornal *London Review*, fundado por Stuart Mill em 1835, a fim de propagar o novo entendimento (democrático) que atribuíam à doutrina do governo representativo. Em sua vida política, além de ter-se tornado conhecido como precursor da reforma do regime representativo, Stuart Mill elegeu-se para a Câmara dos Comuns.

De todos os modos, a nomeada de Stuart Mill provém sobretudo de sua obra filosófica.

Seu entendimento da doutrina liberal mereceu diversos textos (*Sobre a liberdade, Pensamentos sobre a reforma parlamentar*, entre outros). Na matéria, os estudiosos indicam sobretudo *Considerações sobre o governo representativo* (1861). Tratou ainda de economia política e deixou-nos uma autobiografia.

Mill apaixonou-se por Harriet Taylor, esposa de um amigo. Como era intelectual de renome e o caso repercutia nos círculos da elite, a sociedade inglesa de seu tempo reprovava abertamente o seu comportamento. O incidente arrastou-se por mais de vinte anos. Depois da morte do marido, para casar-se com a viúva teve que fazê-lo em Paris. Muitos autores associam a essa circunstância o fato de que se haja tornado precursor dos

direitos da mulher (inclusive de voto, prerrogativa que somente seria alcançada com a reforma de 1918).

Stuart Mill faleceu em 1873, aos 67 anos de idade.

O texto clássico em que fundamenta a sua doutrina da representação política encontra-se no livro *Considerações sobre o governo representativo*, no Capítulo 12, intitulado “Deveriam os Membros do Parlamento Estar Sujeitos ao Mandato Imperativo?”, que adiante se transcreve.

Deveria um membro do Legislativo estar obrigado a obedecer as instruções de seus eleitores? Deveria ele ser o órgão dos sentimentos deles ou dos seus próprios? Ser o seu embaixador junto a um Congresso, ou o seu agente profissional, com poderes não apenas para agir por eles, mas também para decidir por eles o que deve ser feito? Estas duas teorias sobre o dever de um legislador em um governo representativo têm cada uma os seus defensores, e é cada uma a doutrina reconhecida de algum governo representativo. Nas Províncias Unidas da Holanda, os membros dos estados-gerais eram meros delegados; e a doutrina era elevada a tal ponto, que quando surgia alguma questão importante não-prevista em suas instruções, eles tinham que consultar seus eleitores, como um embaixador consulta seu governo. Neste, e em muitos outros países que possuem Constituições representativas, a lei e os costumes permitem que um membro do Parlamento vote de acordo com sua opinião do que é certo, por mais diferente que ela seja da opinião de seus eleitores; mas existe uma noção contrária, de considerável efeito prático sobre muitas mentes, inclusive de membros do Parlamento, que faz com que estes últimos, independentemente do desejo de popularidade, ou de preocupação com sua reeleição, se sintam obrigados a agir de modo a que sua conduta, nas questões sobre as quais seus eleitores têm opinião decidida, seja a expressão desta opinião, e não de sua própria. Deixando de lado a lei positiva e as tradições históricas de um povo, qual destas noções dos deveres de um representante é a verdadeira?

Esta não é uma questão de legislação constitucional, como as que tratamos até agora, mas sim uma questão do que seria melhor chamado moralidade constitucional - a ética do governo representativo. Ela diz menos respeito às instituições, do que ao espírito com que os eleitores deveriam cumprir as suas funções, as idéias que deveriam prevalecer no que tange aos deveres morais dos eleitores. Com efeito, qualquer que seja o sistema de representação, os eleitores podem, se o quiserem, transformá-lo em um sistema de mera delegação. Na medida em que são livres para não votar, ou para votar como bem quiserem, não poderão ser impedidos de fazer que seu voto dependa de quaisquer condições que julgarem convenientes. Ao recusar eleger qualquer um que não se comprometa a respeitar suas opiniões, ou até mesmo, se o exigirem, a consultá-los sobre qualquer assunto imprevisto, eles podem transformar seu representante em um simples porta-voz, ou obrigá-lo a renunciar quando não estiver mais disposto a agir nestas condições, E de vez que eles não têm o poder de fazer isto, a teoria da constituição deverá supor que eles desejarão fazê-lo, porque o próprio princípio do governo constitucional repousa sobre a noção de que os que detém o poder político abusarão dele em seu próprio proveito - não porque seja sempre assim, mas porque esta é a tendência natural das coisas; e o objetivo principal das instituições livres é justamente anular esta tendência. Esta é a razão pela qual, por mais errado ou insensato que seja, por parte dos eleitores, tentar converter seu representante em um delegado, sendo esta extensão do privilégio eleitoral uma coisa natural e altamente provável, é necessário tomar precauções como se ela fosse certa de acontecer. Podemos esperar que os eleitores não agirão baseados nesta noção do uso do sufrágio; mas um

governo representativo deve ser organizado de modo a que, mesmo que eles o façam, não possam conseguir o que nenhum grupo de pessoas deve ser capaz de obter- uma legislação de classe em seu próprio benefício.

Quando dizemos que a questão é unicamente uma questão de moralidade política, não estamos diminuindo sua importância. As questões de moralidade constitucional não são de importância menor do que as que dizem respeito à própria Constituição. A simples existência de certos governos, e de tudo aquilo que torna outros suportáveis, repousa na observância prática de doutrinas de moralidade constitucional; noções tradicionais no espírito das diferentes autoridades constituídas, que modificam o uso que poderiam de outra maneira fazer de seus poderes. Nos governos desequilibrados - a monarquia pura, a aristocracia pura, a democracia pura - estas máximas são a única barreira que impede o governo de se largar a excessos extremos na direção de suas tendências características. Nos governos de equilíbrio imperfeito, onde algum esforço é feito em termos de impor certos limites constitucionais aos impulsos do poder mais forte, mas onde ele é forte o suficiente para ultrapassá-los impunemente, são apenas as doutrinas da moralidade constitucional, reconhecidas e defendidas pela opinião pública que conseguem impor algum respeito pelos fins e pelos limites da Constituição. Nos governos bem-equilibrados, nos quais o poder supremo é dividido, e cada uma das partes é protegida das usurpações das outras da única maneira possível- ou seja, armada para defesa com armas tão fortes quanto as das outras para atacar- o governo só é levado a efeito quando todas as partes se abstêm de exercer estes poderes extremos, a menos que provocadas por uma conduta igualmente extrema por parte de algum outro detentor do poder; e neste caso podemos dizer com certeza que é unicamente o respeito inspirado pelas máximas de moralidade constitucional que garante a existência da Constituição. A questão do mandato imperativo não é uma destas questões que dizem respeito de maneira vital à existência dos governos representativos; mas é de grande importância para seu efeito benéfico. As leis não podem fixar para os eleitores os princípios pelos quais deverão orientar seus votos; mas os princípios pelos quais os eleitores pensam que devem se orientar fazem uma grande diferença na prática. E todo o conjunto desta grande questão é envolvido, quando nos perguntamos se os eleitores devem impor como condição o fato de o representante ter de adotar certas opiniões impostas por eles.

Nenhum leitor deste tratado poderá pôr em dúvida a conclusão que, com relação a esta questão, resulta dos princípios gerais que professamos até aqui. Desde o princípio temos afirmado, e nunca perdemos de vista, a importância, a importância igual dos dois grandes requisitos do governo: 1) a responsabilidade perante os que em cujo proveito político o poder deve ser empregado; e 2) o exercício desta função por pessoas de inteligência superior, treinadas especialmente para esta tarefa por meio de uma longa meditação e uma disciplina prática. Se este segundo propósito vale a pena ser perseguido, vale a pena pagar o seu preço. Poderes mentais superiores e estudos profundos não teriam nenhuma utilidade, se não pudessem ocasionalmente levar uma pessoa a conclusões diferentes daquelas às quais chegaria sem estudos e com poderes mentais normais; e se o propósito for de obter representantes superiores em inteligência à média de seus eleitores, deve-se esperar que o representante por vezes tenha opinião diferente da de seus eleitores, e que, quando a tiver, a sua seja freqüentemente a mais certa das duas. Decorre daí que não estarão agindo sabiamente os eleitores se impuserem como condição para a manutenção no cargo, conformidade absoluta com suas opiniões por parte do representante.

O princípio é, até aqui, evidente, mas existem dificuldades reais quanto à sua aplicação; e começaremos por expor estas dificuldades em toda a sua força. Se é importante que os eleitores escolham um representante muito mais instruído do que eles, não é menos necessário que este homem mais sábio seja responsável perante eles; em outras palavras, eles são juízes da maneira pela qual ele cumpre sua função. E de que maneira poderão eles julgar, a não ser pelo critério de suas próprias opiniões? E de que maneira poderão fazer até mesmo a sua escolha, em primeiro lugar, a não ser pelo mesmo critério? Não será conveniente basear a sua escolha meramente no brilho pessoal - na superioridade de talento pomposo. Os meios de que dispõe um homem comum para julgar as qualidades de um candidato são muito imperfeitos; estes meios se relacionam quase que exclusivamente com a maneira de se exprimir, e muito pouco ou quase nada com o mérito do que se exprime. Este último não está implícito no primeiro; e se os eleitores tiverem de deixar de lado suas opiniões pessoais, que critério lhes restará para julgar a capacidade de bem governar? Eles também não deveriam, mesmo que pudessem reconhecer de maneira infalível o homem mais capaz, dar a este total liberdade para julgar por eles, sem nenhuma consideração para com suas opiniões. O melhor candidato pode vir a ser um *Tory* (conservador), e os eleitores serem liberais; ou então um liberal, e os eleitores serem *Tories*. As questões políticas do momento podem ser de natureza religiosa, e o melhor candidato, um clérigo ou um racionalista, ao passo que os eleitores sejam dissidentes ou protestantes, e vice-versa. Nestes casos, as qualidades do representante apenas permitirão que ele consiga resultados ainda mais eficazes que os eleitores podem conscienciosamente considerar errados; e podem ser levados, por suas convicções sinceras, a considerar mais importante que sejam representados por um homem que se prenda à noção que eles têm de dever, do que por uma pessoa de qualidades acima da média. Eles podem também ter de examinar não apenas de que maneira poderão ser melhor representados, mas também de que maneira conseguirão fazer representar sua própria posição moral e seu ponto de vista.

A influência de todo o ponto de vista de um grande número de pessoas deve se fazer sentir no Legislativo; e uma vez que se espera que a Constituição tenha tomado precauções para que outros pontos de vista conflitantes sejam igualmente representados, assegurar a melhor representação para sua maneira de pensar pode ser a coisa mais importante para a qual se deve atentar em uma ocasião determinada. Em alguns casos, também, pode ser necessário que o representante tenha suas mãos amarradas para se manter fiel aos interesses desses eleitores, ou antes ao interesse público, segundo o ponto de vista deles. Isto não seria necessário sob um sistema político que lhe assegurasse uma escolha ilimitada de candidatos honestos e sem preconceitos; mas no sistema vigente, no qual os eleitores estão quase obrigados, pelos custos das eleições e pelo estado geral da sociedade, a escolher seus representantes dentre pessoas de posição social bem diferente da sua, e com diferentes interesses de classe, quem ousará afirmar que eles devem se entregar totalmente à vontade do representante? Podemos censurar um eleitor das classes mais pobres, cuja escolha se limite a dois ou três homens ricos, por exigir que seu candidato se comprometa a votar por medidas que ele considera como uma emancipação com relação aos interesses da classe dos ricos? Além disso, pode acontecer que alguns membros do eleitorado sejam obrigados a aceitar o candidato escolhido pela maioria de seu próprio partido. Mas muito embora o seu próprio candidato não tenha nenhuma chance, os votos destes eleitores podem vir a ser necessários para garantir a eleição do que foi escolhido para eles; e a única

maneira de que eles dispõem de exercer alguma influência sobre a conduta posterior deste candidato, pode ser condicionar o seu apoio a algumas promessas por parte dele.

Estas considerações, pró e contra, estão tão intimamente ligadas umas às outras, e é tão importante que os eleitores escolham como representantes pessoas mais sábias que eles mesmos, e concordem em ser governados segundo este conhecimento superior, ao mesmo tempo em que é impossível que a conformidade para com suas próprias opiniões, quando as tiverem, não tenha grande influência na sua maneira de julgar quem possui este conhecimento, e julgar até que ponto o candidato provou pela sua conduta ter este conhecimento; que parece impraticável estabelecer uma regra positiva de dever para o eleitor. E o resultado vai depender muito menos de um preceito estabelecido ou de uma doutrina fixa de moralidade política, do que da tendência geral das mentes que compõem o eleitorado, no que diz respeito a este importante requisito – a deferência à superioridade intelectual. Os indivíduos e os povos que sentem nitidamente o valor da sabedoria superior, são capazes de reconhecê-la, onde ela existe, por meio de sinais que não a identidade de maneiras de pensar, e a reconhecerão até mesmo apesar de grandes diferenças de opinião; e quando a tiverem reconhecido, estarão desejosos demais de garanti-la, a qualquer preço razoável, para querer impor como lei sua própria opinião e umas pessoas mais sábias que eles. Por outro lado, existem certas pessoas que não sentem nenhuma consideração por quem quer que seja, que não acham que a opinião de outra pessoa valha mais do que a sua própria, ou pelo menos valha tanto quanto a de cem ou mil pessoas iguais a ela. Quando os eleitores forem pessoas desse tipo, eles só elegerão pessoas que tenham ou pelo menos professem seus sentimentos, e só as manterão enquanto estes sentimentos estiverem refletidos em sua conduta; e todos os que aspiram as honras políticas tentarão, como disse Platão nas "Górgias", se moldar segundo o *Demos*, e parecer o máximo possível com ele. Não pode negar que a democracia completa tem uma forte tendência para dar este traço aos sentimentos dos eleitores. A democracia não é favorável ao espírito de respeito. O fato de que ela destrói o respeito pela mera posição social deve ser incluído entre as suas boas influências, não entre as más; muito embora, ao fazer isto, ele esteja fechando a principal *escola* de respeito (quanto às relações puramente humanas) que existe na sociedade. Mas como a democracia, em sua própria essência, dá muito mais valor à igualdade geral dos homens do que aos títulos privados que colocam uma pessoa acima de outra, o respeito pela superioridade, mesmo que pessoal, deverá provavelmente ficar abaixo do que deveria ser. Eis porque, entre outras razões, considero tão importante que as instituições de um país estabeleçam o direito de influência das pessoas mais instruídas sobre as menos instruídas; e eu ainda estou de acordo, apesar de quaisquer conseqüências políticas diretas, com que se conceda a pluralidade de votos à superioridade comprovada de instrução, mesmo que apenas para afinar o sentimento público.

Se realmente existir, no conjunto dos eleitores, um sentimento exato da diferença extraordinária de valor que pode haver entre uma pessoa e outra, não lhes faltarão sinais pelos quais possam distinguir as pessoas mais capazes de atender aos seus propósitos. Naturalmente, os serviços reais prestados ao público seriam a primeira indicação - ter ocupado cargos elevados, e neles ter feito coisas importantes, cujos resultados hajam revelado sabedoria; ter sido o autor de medidas que, segundo seus efeitos, pareçam haver sido sabiamente concebidas; ter feito previsões que hajam sido comprovadas pelos acontecimentos, e raramente desmentidas por eles; ter dado conselhos que, quando seguidos, hajam tido boas conseqüências, e quando não, más conseqüências. Existe sem

dúvida alta dose de incerteza nestes sinais de sabedoria; mas estamos procurando sinais que possam ser identificados por pessoas de discernimento comum. Seria bom que estas pessoas não confiassem muito em uma única indicação, a não ser que esta seja confirmada pelas outras; e que em sua estimativa do sucesso ou mérito de qualquer esforço prático, dêem maior importância à opinião geral de pessoas desinteressadas que conheçam bem o assunto. Os testes a que me refiro só são aplicáveis a homens experimentados, dentre os quais devem ser identificados os que, embora não tenham sido experimentados de maneira prática, o tenham sido de maneira especulativa, e os quais, em seus discursos ou trabalhos escritos, hajam discutido os assuntos públicos de maneira a mostrar um estudo sério da matéria. Tais homens podem haver demonstrado, na simples condição de pensadores políticos, ter os mesmos direitos à confiança pública que os que tenham sido experimentados como estadistas efetivos. Quando for necessário escolher homens totalmente inexperientes, os melhores critérios são a reputação de talento de que gozam estes homens entre as pessoas que os conhecem pessoalmente, e a confiança e o apoio que lhes dedicam estas mesmas pessoas. Por meio de testes como estes, os eleitorados que atribuem um justo valor à habilidade mental, e que a buscam ardentemente, podem geralmente encontrar homens que estejam acima do medíocre, em cujo julgamento na direção dos negócios públicos se possa confiar, e que seria um insulto exigir que renunciassem a este julgamento a pedido de seus inferiores em saber.

Se tais pessoas, conscienciosamente procuradas, não puderem ser encontradas, aí então os eleitores terão o direito de tomar outras precauções; isto porque não se pode esperar que eles deixem de lado suas próprias opiniões, a não ser que possam contar com os serviços de uma pessoa de saber superior. Na verdade, seria bom, mesmo neste caso, que eles se lembrassem de que, uma vez eleito o representante, se ele se dedicar às suas obrigações, terá maiores oportunidades de corrigir um julgamento originalmente falso do que a maioria de seus eleitores; uma consideração que geralmente os impedirá (a menos que tenham sido obrigados por necessidade a escolher uma pessoa em cuja imparcialidade não confiem inteiramente) de exigir do representante a promessa de não mudar de opinião ou, se o fizer, de renunciar a sua cadeira. Mas quando uma pessoa desconhecida, sobre a qual nenhuma alta autoridade tenha fornecido informações exatas, for eleita pela primeira vez, devemos esperar que o eleitor exija como condição fundamental a conformidade com seus próprios sentimentos. Já será o bastante se ele não encarar uma mudança posterior de opinião, honestamente admitida, e cujos motivos sejam expostos sem disfarces, como uma razão peremptória para retirar sua confiança.

Mesmo supondo uma habilidade altamente comprovada e uma excepcionalidade reconhecida de caráter por parte do representante, as opiniões próprias dos eleitores não devem ser deixadas totalmente de lado. A deferência à superioridade mental não deve ir a extremos de autodestruição, nem à abnegação de toda e qualquer opinião pessoal. Mas quando a diferença não estiver relacionada com os fundamentos da política, por mais decidido que esteja o eleitor em seus próprios sentimentos, ele deverá considerar que quando um homem capaz tiver opinião diferente da sua, existe uma possibilidade, pelo menos considerável, de que ele, eleitor, esteja errado; e que, mesmo quando estiver certo, vale a pena ceder em questões não absolutamente essenciais, pelo bem de inestimável vantagem de ter um homem capaz agindo em seu nome nas muitas circunstâncias em que ele próprio não puder formar um julgamento. Em tais situações o eleitor freqüentemente tenta conciliar as duas coisas, por tentar convencer o homem capaz a sacrificar sua própria

opinião nos pontos de divergência; mas, por parte deste último, aceitar este compromisso é trair sua missão especial, é abdicar dos deveres próprios da superioridade intelectual, dos quais um dos mais sagrados é o de não desertar a causa que tiver contra ela o clamor público, nem recusar os seus serviços àqueles de suas opiniões que mais necessitarem deles. Um homem de consciência e de reconhecida habilidade deveria exigir total liberdade para agir segundo o seu melhor julgamento; e não deveria aceitar servir sob quaisquer outras condições. Mas os eleitores têm o direito de saber como ele pretende agir que opiniões ele entende que devam orientar sua conduta em tudo o que diz respeito ao seu dever público. Se algumas destas forem inaceitáveis para eles, cabe a ele, representante, convencê-los de que ele ainda é a melhor opção; e se eles forem razoáveis, passarão por cima de muitas e graves diferenças de opinião, em função de seu valor pessoal.

Existem algumas destas diferenças, contudo, que não podem ser negligenciadas. Todo o homem que sentir, pelo governo de seu país, um interesse digno de um homem livre, terá certas convicções sobre os assuntos nacionais que serão para ele como o sangue que corre em suas veias; é tão grande a força destas convicções, e tanta a importância que ele atribui a elas, que elas o impedem de aceitar qualquer compromisso, ou aceitar o julgamento de qualquer outra pessoa, por superior que ela seja. Estas convicções, quando existe em um povo, ou em pelo menos parte considerável de um, exercem influência pelo mero fato de existirem, e não apenas pelo fato de terem um fundo de verdade. Um povo não pode ser bem governado em oposição a suas noções elementares do que é certo, mesmo que estas possam estar erradas em alguns pontos. Uma estimativa correta das relações que deveriam existir entre governantes e governados não exige que os eleitores consentam em ser representados por alguém que pretende governá-los em oposição a suas convicções fundamentais. Se os eleitores tirarem partido dos talentos de seus representantes em outras áreas, durante o tempo em que não houver possibilidade de que venham a ser discutidos os pontos sobre os quais ele não está de acordo com eles, eles terão todo o direito de demiti-lo no momento em que surgir uma discussão sobre estas divergências e que não houver uma maioria suficientemente segura para tornar sem importância a voz dissidente deste indivíduo. Assim (cito os nomes apenas para maior esclarecimento, sem nenhum motivo pessoal), poderíamos ter passado por cima das opiniões supostamente defendidas pelo Sr. Cobden e pelo Sr. Bright, sobre resistência às agressões estrangeiras, no momento da Guerra da Criméia, quando um poderoso sentimento nacional fazia pender a balança para o lado oposto; não obstante estas mesmas opiniões poderiam lhes ter causado sérias dificuldades junto aos eleitores quando da Questão com a China (embora de natureza mais duvidosa), porque houve então, durante certo tempo, alguma hesitação sobre se seus pontos de vista acabariam não prevalecendo.

Como conseqüência do que precede, podemos afirmar que: 1) promessas formais não devem ser exigidas, a menos que, em virtude de circunstâncias sociais desfavoráveis ou de instituições faltosas, os eleitores se sintam tão tolhidos em sua escolha que devam indicar uma pessoa presumivelmente sob a influência de parcialidades hostis a seus interesses; 2) os eleitores têm não apenas o direito de reconhecer a fundo as opiniões e os sentimentos políticos do candidato, mas também o direito e a obrigação de recusar qualquer candidato que não estiver de acordo com eles sobre os poucos pontos que constituem a base de sua crença política; 3) os eleitores devem, na medida em que tiverem uma alta opinião da superioridade mental de um candidato, permitir que ele aja de acordo com visões diferentes das suas, desde que não estejam envolvidos os pontos fundamentais de sua

crença; 4) os eleitores não devem esmorecer na procura de um candidato tal que possa ser deixado livre para seguir os preceitos de seu próprio julgamento; e 5) os eleitores devem encarar como um dever para com seus concidadãos o fato de fazer tudo o que estiver a seu alcance para dar o poder a homens de valor, e estar persuadidos de que é muito mais importante para eles serem governados por homens assim do que por homens que professem um número maior de suas próprias opiniões - isto porque as vantagens que proporcionam as habilidades dos homens de valor são certas, ao passo que a hipótese de que eles estejam errados nos pontos de divergência, e os eleitores certos, é muito duvidosa.

Discuti esta questão partindo da suposição de que o sistema eleitoral, em tudo aquilo que depende da instituição positiva, deve estar conforme com os princípios estabelecidos nos capítulos precedentes. Mesmo nesta hipótese, a teoria da delegação na representação me parece falsa, e sua aplicação nociva, embora o mal pudesse, nesse caso, ficar preso a certos limites. Mas se as garantias de que me esforcei para cercar o princípio representativo não forem reconhecidas pela Constituição; se não forem tomadas medidas para a representação de minorias, ou se não for admitida nenhuma diferença no valor numérico dos votos segundo um critério qualquer baseado na maior ou menor instrução possuída pelos eleitores; neste caso, nenhuma palavra poderá exagerar a importância que existe, em princípio, em deixar total liberdade ao representante – seria, sob o sufrágio universal, a única chance que teriam de serem ouvidas no Parlamento, opiniões outras que a da maioria. Naquela erroneamente chamada democracia, que é na verdade o governo exclusivo das classes operárias, estando todas as outras sem voz e sem representação, a única maneira de escapar à legislação de classe em sua forma mais rígida, é a ignorância política em sua forma mais perigosa, estaria na disposição que teriam as pessoas não instruídas para escolher representantes instruídos, e para ceder às suas opiniões. Uma certa dose desta disposição poderia ser esperada, e tudo dependeria de poder desenvolvê-la ao máximo. Mas se, uma vez invertidas com a onipotência política, as classes operárias voluntariamente impusessem, desta maneira ou de outra, certas restrições à sua própria vontade e à sua própria opinião, elas se revelariam mais sábias do que se revelou ou se revelará, podemos dizer, sob esta influência corrompedora, qualquer outra classe detentora do poder absoluto.

#### c) Benjamin Constant

Benjamin Constant nasceu na Suíça (Lausane), em 1767, tendo recebido uma educação verdadeiramente enciclopédica, concluindo as universidades de Erlangen, na Alemanha e Edimburgo, na Escócia, ao mesmo tempo em que, desde jovem, freqüenta os círculos eruditos de Paris. Casou-se pela primeira vez aos 22 anos, em 1789, mas preferiu uma vida aventureira em matéria amorosa ao se radicar em Paris, a partir de 1795. Teve uma grande paixão por Mme. de Stael (da nobreza suíça, casada com o embaixador da Suécia em Paris, autora de obras bem sucedidas, inclusive texto consagrado sobre a cultura alemã, dando a conhecer os grandes filósofos da época, a começar por Kant). Sendo francamente um pensador de inspiração liberal (nessa época a doutrina não tinha tal denominação e quando os *whigs*, na Inglaterra, adotam o nome de Partido Liberal, em 1832, já havia falecido), incompatibilizou-se tanto com a Revolução Francesa como com Napoleão. Este o exilou, juntamente com Mme. de Stael, em 1803.

Na fase dos chamados “cem dias”, no ano de 1815, quando Napoleão, depois de ter sido forçado a abdicar, retoma o poder, Benjamin Constant aceitou a incumbência de redigir-lhe uma Constituição, o que foi considerado como prova de grande ingenuidade. Com a Restauração ingressa na vida política e consegue destacar-se como parlamentar.

Apesar da vida atribulada, pela inclinação boêmia, do mesmo modo que em decorrência de perseguições políticas e exílios – fatos estes que consumiram pelo menos a metade de sua vida – logrou grau elevado de elaboração de sua doutrina política, embora declarasse insistentemente ter outro objetivo seu projeto teórico, como indicaremos. Na fase em que esteve incompatibilizado com a situação e sem possibilidade de atuar na política, redigiu uma grande quantidade de manuscritos. Contudo, somente sob a Restauração conseguiu ordená-los.

Sua obra se subdivide, basicamente, em dois grandes grupos. Consiste o primeiro na elaboração de sua teoria política, de inspiração liberal, que representa uma grande contribuição para o desenvolvimento da doutrina no começo do século. Justamente esse ponto de partida é que seria retomado por François Guizot (1787-1884) para formular o chamado liberalismo doutrinário, durante largo período uma referência fundamental, em contraponto com a experiência inglesa. A obra de Tocqueville (1805-1859) também entronca não apenas com os doutrinários mas igualmente com Constant, cujo texto básico na matéria seriam os *Princípios de política* (1815).

A segunda parcela corresponde ao que o próprio Constant entendia como sendo o projeto de sua vida: uma grande obra sobre a religião. Entre 1824 e o ano da morte (1830) publicou-a em cinco volumes, com esta denominação *Da religião considerada em sua fonte, sua forma e seus desenvolvimentos*. Sua intenção era indicar que, a exemplo de outras esferas da vida humana, o desenvolvimento da religião depende da liberdade. Na sua visão, o sacerdócio seria um empecilho a qual tal ocorresse. Sendo protestante, manifesta a convicção de que a Igreja reformada tem melhores condições de atender a tal imperativo. Parece-lhe que “a igreja marchará com as idéias, esclarecer-se-á com a inteligência, será depurada com a moral e sancionará, em cada época, o que esta tiver de melhor. Em cada época, reclamemos sem cessar a liberdade religiosa; ela cercará a religião de uma força invencível e garantirá seu aperfeiçoamento. Assim o entendia o divino autor de nossa crença, quando, estigmatizando os fariseus e os escribas, reclamava para todos a caridade, para todos a luz, para todos a liberdade”.

Publicou um livro intitulado *Adolfo* que se considera retrataria seu atribulado caso amoroso com Mme. de Stael.

Estudioso do liberalismo doutrinário e da obra de Constant, Ubiratan Macedo aprecia-a deste modo: “O sucesso de Benjamin Constant deve-se certamente ao fato de que é um pensador sistemático. Aliás o liberal mais sistemático do século, de vez que os ingleses não se preocupavam com esse aspecto e tratavam as questões à medida de seu surgimento, cuidando sem dúvida de preservar a coerência geral. ... É interessante consignar que Benjamin Constant, tendo se tornado o líder da oposição liberal no período da Restauração era considerado, em seu tempo, homem de esquerda. Como tal o apontavam as litografias da época (“Chef de la Gauche”), sendo portanto uma grosseira simplificação o terem apontado em nosso país como reacionário. Quase um tradicionalista, pela influência que exerceu sobre Pedro I, sem dúvida é mais certo admitir que Pedro I dele se aproximou justamente por sua condição “subversiva”. O nosso primeiro imperador lutou

denodadamente contra o absolutismo monárquico e na formação desse seu espírito liberal o conhecimento da obra de Benjamin Constant há de ter desempenhado um papel decisivo, fato atestado por seu biógrafo Octavio Tarquínio de Sousa. Não seria estranho à predileção do nosso primeiro imperante a tumultuada vida pessoal de Benjamin Constant: paixões e casamentos sucessivos, duelos, a postura boêmia, nada conservadora”.

A contribuição fundamental de Constant, no aspecto que ora nos ocupa, consiste na **doutrina da representação política como sendo de interesses**. Essa doutrina apresentou uma solução definitiva para a magna questão, facultando o processo de democratização do sistema representativo. Para tanto, generaliza a experiência histórica, notadamente dos ingleses no que se refere ao funcionamento do Parlamento. Constant ainda considera que somente a elite proprietária os tem adequadamente configurados. Mas foi a partir da premissa por ele estabelecida que a liderança inglesa reconheceu a legitimidade do interesse de outros grupos sociais, em especial os trabalhadores sindicalizados congregados em sindicatos, personagem que começava a emergir naquele tempo. A doutrina considerada tem o mérito adicional de haver fornecido os argumentos teóricos necessários à refutação das idealizações de Rousseau.

Quando faleceu, em 1830, Benjamin Constant tinha 63 anos.

Segue-se a transcrição daqueles trechos da obra **Princípios de Política** (1815) em que apresenta os aspectos mais destacados de sua doutrina da representação política como sendo de interesses.

**Princípios de política. Aplicáveis a todos os governos representativos e, em particular, à atual Constituição da França.**

(Paris, 1815; edição revista do texto de 1806).

**PRIMEIRO CAPÍTULO --Da soberania do povo**

Nossa constituição atual reconhece formalmente o princípio de soberania do povo, isto é, a supremacia da vontade coletiva sobre toda e qualquer vontade particular. De fato, este princípio não pode ser contestado. Buscou-se obscurecê-lo nos dias de hoje; e os males causados, os crimes cometidos, ambos fortalecem, aparentemente, os argumentos daqueles que desejavam atribuir outra origem à autoridade dos governos, sob o pretexto de fazer valer a vontade coletiva. Não obstante, nenhum desses argumentos se sustenta diante da simples definição das palavras empregadas. A lei deve ser a expressão seja da vontade da coletividade, seja da vontade de alguns. Ora, qual seria o motivo do privilégio exclusivo que se concederia a esse pequeno grupo sob o pretexto de fazer valer a vontade coletiva? Se for a força, esta pertence àquele que dela se apodera; não constitui um direito e, caso seja reconhecida como legítima, o é também, independentemente das mãos que dela se apoderem; e cada um, a seu turno, terá vontade de conquistá-la. Admitindo-se que o poder do pequeno grupo reduzido é sancionado pelo consentimento de todos, esse poder torna-se, portanto, a vontade coletiva.

Esse princípio é aplicável a todas as instituições. Quando a teocracia, a realeza e a aristocracia dominam os espíritos, constituem a vontade coletiva. Quando não os dominam, são apenas força. Em suma: existem somente dois poderes no mundo, um ilegítimo, a força; e outro legítimo, a vontade coletiva. Porém, ao mesmo tempo em que se reconhece o direito dessa vontade, isto é, a soberania do povo, faz-se urgente e necessária à clara concepção de sua natureza e determinação de sua extensão. Sem uma definição exata e precisa, o triunfo

da teoria poderia tornar-se uma calamidade na prática. O reconhecimento abstrato da soberania do povo em nada contribui para aumentar o somatório das liberdades individuais; e ao se atribuir a essa soberania um alcance que não deve possuir, a liberdade pode ser perdida apesar desse princípio, ou mesmo por causa desse princípio.

A precaução que recomendamos e que aplicaremos é tanto mais indispensável, que os homens políticos independentemente da pureza de suas intenções, sempre demonstram aversão a limitar a soberania. Eles se vêem como seus herdeiros presumidos, e mantêm, mesmo nas mãos de seus inimigos, sua propriedade futura. Eles desconfiam deste ou daquele tipo de governo, desta ou daquela classe de governantes; mas que se permita que organizem, à sua própria maneira, a autoridade, que se consinta que a confiem a mandatários de sua escolha, e eles acreditarão não serem capazes de expandir essa autoridade.

Ao estabelecer que a soberania do povo é ilegítima, cria-se e lança-se à sorte, no âmbito da sociedade humana, um grau de poder demasiado elevado em si, que constitui um mal, qualquer que seja as mãos em que for depositado. Confie-o a apenas um, a vários, a todos, e você o julgará igualmente um mal. Acusar-se-á os depositários desse poder e, conforme as circunstâncias, acusar-se-á, um após o outro, a monarquia, a aristocracia e democracia, os governos mistos e o sistema representativo. É um equívoco; é o grau de força desta força que se deve acusar e não os depositários. É em relação à arma, e não ao braço, que se deve exercer o rigor. Há massas pesadas demais para a mão dos homens.

O erro daqueles que, de boa fé em seu amor pela liberdade, atribuíram à soberania do povo um poder sem limites, decorre da forma como suas idéias políticas são formadas. Eles viram um pequeno número de homens na história, ou mesmo um só, de posse de um imenso poder, que provocava muito mal; porém sua ira dirigiu-se contra os detentores do poder e não contra o poder em si. Em vez de destruí-lo, apenas sonharam em destituí-lo. Era uma praga; consideraram-no uma conquista. Dotaram toda a sociedade desse poder. Esse poder inevitavelmente acabou passando para a maioria, da maioria para as mãos de alguns homens, não raro por uma só mão: o poder provoca o mesmo mal de antes e os exemplos, as objeções, os argumentos e os fatos multiplicaram-se diante de todas as instituições políticas.

Em uma sociedade baseada na soberania do povo, tem-se por certo que não cabe a nenhum indivíduo ou classe submeter o restante à sua vontade particular; mas não é válido dizer que a sociedade como um todo possui, sobre seus membros, soberania ilimitada.

A universalidade dos cidadãos é o soberano, no sentido de que nenhum indivíduo, fração ou associação parcial pode arrogar-se soberania se esta não lhe tiver sido delegada. Porém, não se depreende disto que a universalidade dos cidadãos, ou aqueles que por ela são investidos da soberania, possam dispor de forma soberana da existência dos indivíduos. Há, pelo contrário, uma parte da existência humana que, por necessidade, permanece individualizada e independente, mantendo-se por direito fora de qualquer organização social. A soberania somente existe de forma limitada e relativa. A jurisdição desta soberania vai até onde começa a independência e a existência individual. A sociedade, ao ultrapassar essa linha, torna-se tão culpada quanto o déspota que ostenta como título apenas o gládio exterminador; a sociedade não pode exceder sua competência sem ser usurpadora, a maioria, sem ser facciosa. Em todos os casos, o consentimento da maioria de forma alguma basta para legitimar seus atos: há atos que nada podem sancionar; quando qualquer

autoridade comete atos deste tipo, pouco importa a origem da qual alega emanar, pouco importa se ela chama a si mesma de indivíduo ou nação; ela seria a nação inteira, mais do que o cidadão que ela oprime, perante o qual ela deixaria de ser legítima.

Rousseau ignorou essa verdade, e seu erro fez com que seu Contrato Social, tão evocado em favor da liberdade, se tornasse o mais terrível auxiliar de todos os tipos de despotismo. Ele define o contrato firmado entre a sociedade e seus membros como a mais completa alienação de cada indivíduo, com todos seus direitos e sem restrições à comunidade. Para nos tranquilizar acerca das conseqüências desse tão absoluto abandono de todas as partes de nossa existência em favor de um ser abstrato, Rousseau nos diz que o soberano, ou seja, o corpo social, não pode prejudicar nem o conjunto de seus membros e nem cada um deles em particular; que a condição é igual para todos quando cada um se entrega por completo; e que ninguém se interessa em torná-la onerosa para os outros; que quando cada um se doa à coletividade, não se entrega a ninguém; que cada um adquire, sobre todos os membros, os mesmos direitos que lhes cede, e ganha o equivalente de tudo aquilo que perde com maior intensidade para conservar o que tem. Mas Rousseau esquece que todos esses atributos preservadores que atribui a este ser abstrato a que chama de soberano resultam do fato de que esse ser é composto por todos os indivíduos, sem exceção. Pois bem, tão logo o soberano precise fazer uso da força que possui, ou seja, quando precisa proceder a uma organização prática da autoridade, já que o soberano não pode exercê-la sozinho, ele a delega, e todos esses atributos desaparecem. Estando necessariamente a ação em nome da coletividade, com ou sem uso da força, à disposição de uma ou várias pessoas, ocorre que, ao doar-se a todos, não é verdade que não nos entregamos a ninguém; pelo contrário, nos entregamos àqueles que agem em nome da coletividade. Depreende-se daí que, ao entregar-se por completo, não entramos em uma condição de igualdade para todos, já que alguns se aproveitam exclusivamente do sacrifício do restante; não é verdade que ninguém tem interesse em tornar a situação onerosa para os outros, tendo em vista que existem membros alheios à condição comum. Não é verdade que todos os membros adquirem os mesmos direitos que cedem; não ganham o equivalente daquilo que perdem e o resultado, daquilo que sacrificam é, ou pode ser, a instituição de uma força que lhes tira aquilo que têm.

O próprio Rousseau espantou-se com estas conseqüências; aterrorizado com a imensidão do poder social que acabara de criar, não sabia em que mãos depositar este monstruoso poder, não encontrando proteção contra o perigo indissociável de tamanha soberania, salvo um expediente que tornou impossível o exercício desta soberania. Rousseau declarou que a soberania não podia ser alienada, delegada ou representada, o que consistia em declarar, em outras palavras, que não se podia exercê-la; seria de fato destruir o princípio que acabara de proclamar.

Porém, perceba como os partidários do despotismo adotam postura mais franca quando se baseiam neste mesmo axioma, visto que lhes presta apoio e favorece. Hobbes, o homem que aplicou a maior sagacidade para reduzir o despotismo a um sistema, se precipitou em reconhecer a soberania como ilimitada, para concluir com a legitimidade do governo absoluto de um único indivíduo. A soberania, segundo ele, é absoluta. Essa verdade sempre foi reconhecida, até por aqueles que incitaram sedições ou suscitaram guerras civis: eram motivados não pela destruição da soberania, mas sim pela transferência de seu exercício. A democracia é uma soberania absoluta entre as mãos da coletividade; a aristocracia, uma soberania absoluta entre as mãos de alguns; a monarquia, uma soberania

absoluta entre as mãos de um único indivíduo. O povo pôde desfazer-se dessa soberania absoluta, em favor de um monarca, que passou a ser seu detentor legítimo.

Vê-se claramente que o caráter absoluto atribuído por Hobbes à soberania do povo fundamenta todo seu sistema. A palavra absoluta descaracteriza toda a questão e nos leva a uma nova sucessão de conseqüências; eis o ponto em que o escritor abandona a via da verdade para enveredar pelo sofisma até atingir a meta a que se propôs inicialmente. Ele prova que, já que as convenções dos homens não bastam para a observação, faz-se necessária uma força coercitiva para obrigá-los a respeitá-las; que, já que a sociedade deve se proteger das agressões externas, faz-se necessária uma força comum que atue como uma defesa comum; que, já que os homens se dividem de acordo com suas pretensões, são necessárias leis que rejam seus direitos. Do primeiro ponto, ele conclui que o soberano detém o direito absoluto de punir; do segundo, que o soberano tem o direito absoluto de promover a guerra; do terceiro, que o soberano é o legislador absoluto. Nada mais falso do que essas conclusões. O soberano apenas tem o direito de punir os atos culpáveis. Ele apenas pode promover a guerra quando a sociedade é atacada. Ele somente pode elaborar leis quando estas são necessárias, e na medida em que estejam de acordo com a justiça. Não há, conseqüentemente, nada de absoluto, nada de arbitrário nessas atribuições. A democracia é a autoridade depositada nas mãos da coletividade, mas somente a soma de autoridade necessária à garantia da associação; a aristocracia é essa autoridade confiada a alguns; a monarquia, essa autoridade delegada a um único indivíduo. O povo pode abrir mão dessa autoridade em favor de um único homem ou de um pequeno grupo cujo poder é tão restrito quanto o do povo que os investiu desta autoridade. Com a supressão de uma única palavra, inserida de forma gratuita na construção de uma frase, cai por terra todo o sistema horrendo de Hobbes. Pelo contrário, com a palavra *absoluto*, nem a liberdade, nem a tranqüilidade, como veremos, e nem a felicidade são possíveis em instituição alguma. O governo popular nada mais é do que uma tirania convulsiva; o governo monárquico, um despotismo mais concentrado.

Quando a soberania não tem limites, não há meio de proteger os indivíduos contra os governos. É em vão que se tem a pretensão de submeter os governos à vontade da coletividade. São sempre eles que ditam essa vontade e qualquer precaução se torna ilusória.

O povo, afirma Rousseau, é soberano por um lado, e súdito por outro; porém, esses dois lados se confundem na prática. É fácil para a autoridade oprimir o povo como súdito, para forçá-lo a manifestar como soberano a vontade que lhe prescreveu.

Nenhuma organização política pode evitar esse perigo. Se o somatório do poder é ilimitado, por mais que se dividam os poderes, a divisão destes simplesmente forma uma coalizão e o despotismo se torna irremediável. O que importa não é que nossos direitos só possam ser violados por um poder com a aprovação de um outro, mas que tal violação seja vedada a todos os poderes. Não basta que os agentes executivos invoquem a autorização do legislador, é preciso que o legislador autorize sua ação somente no âmbito de sua esfera legítima. Pouco ajuda se o poder executivo não tem o direito de agir sem a participação de uma lei, se não são estipulados limites para esta participação, se não fica declarado que existem matérias sobre as quais o legislador não tem o direito de elaborar uma lei ou, em outras palavras, que a soberania é limitada, e que há vontades que nem o povo e nem seus representantes gozam do direito de ter.

**Eis aqui o que é preciso declarar, a verdade importante, o princípio eterno que se deve estabelecer.**

Nenhuma autoridade sobre a face da terra é ilimitada; nem a do povo, nem a dos homens que se dizem seus representantes, nem a dos reis, independentemente do título sob o qual reinam, nem a autoridade da lei que, sendo apenas a expressão da vontade do povo ou do príncipe, conforme o tipo de governo, deve ficar circunscrita aos mesmos limites da autoridade da qual emana.

Os cidadãos possuem direitos individuais independentes de toda autoridade social ou política, de modo que toda autoridade que viole esses direitos se torna ilegítima. Os direitos dos cidadãos são a liberdade individual, a liberdade religiosa, a liberdade de opinião, incluindo sua divulgação, o gozo da propriedade e a garantia contra qualquer arbitrariedade. Nenhuma autoridade pode atentar contra esses direitos sem destruir seu próprio título.

Como a soberania do povo não é ilimitada, e como sua vontade não basta para legitimar tudo aquilo que deseja, a autoridade da lei, que é somente a expressão genuína ou suposta dessa vontade, também não é ilimitada.

A tranqüilidade pública nos causa muito sacrifício; nos tornaríamos culpados aos olhos da moral se, por um vínculo muito inflexível com nossos direitos, resistíssemos a todas as leis que nos parecessem atentar contra eles. Contudo, nenhum dever nos liga a estas leis, pretensas, cuja influência corruptora ameaça as partes mais nobres de nossa existência, a estas leis que não apenas restringem nossas liberdades legítimas, mas nos exigem também atos contrários a esses princípios eternos de justiça e piedade que o homem não deve deixar de respeitar sem degradar e desmentir sua natureza.

Por mais tempo durante o qual uma lei, mesmo que má, não tende em nos depravar, por mais tempo durante o qual as usurpações de autoridade exijam apenas sacrifícios que não nos tornem vis ou cruéis, podemos dar a ela nosso assentimento. Somente transigimos para nós mesmos. Porém, se a lei nos obriga a pisotear nossas afeições ou nossos direitos; se, sob o pretexto de uma devoção gigantesca e artificial, para aquilo que ela chamaria sucessivamente de monarquia e república, ela nos proibisse a fidelidade a nossos amigos infelizes; se ela nos impusesse a perfídia para com nossos aliados, ou mesmo a perseguição contra inimigos derrotados, anátema à redação de injustiças e de crimes disfarçada assim protegida pelo nome de lei.

Um dever positivo, geral, sem restrições, a cada vez que uma lei parecer injusta, consiste em se fazer seu executor. Essa força de inércia não causa perturbações, revoluções ou desordens.

Nada justifica o homem que presta assistência à lei que crê iníqua.

O terror não é uma desculpa mais válida que todas as outras paixões infames. Que recaia a infelicidade sobre esses instrumentos bem cuidados e dóceis, eternamente restritos àquilo que eles nos dizem, agentes incansáveis de todas as tiranias existentes, denunciando póstumos de todas as tiranias depostas.

Em uma época terrível, nos alegavam que só seríamos o agente de leis injustas para atenuar seu rigor, que o poder do qual concordávamos em ser o depositário teria causado um mal maior ainda se tivesse sido entregue a mãos menos puras. Falsa transação,

que iniciava, para todos os crimes, uma carreira sem limites! Cada um negociava com sua própria consciência e cada grau de injustiça encontrava dignos executores. Não vejo o porquê de dentro desse sistema, não nos tornarmos carrascos da inocência, sob o pretexto de a estrangular mais lentamente.

### **Resumamos agora as conseqüências de nossos princípios.**

A soberania do povo não é ilimitada; é circunscrita a limites traçados pela justiça e pelos direitos dos indivíduos. À vontade de um povo inteiro não pode tornar justo o que é injusto. Os representantes de uma nação não têm o direito de fazer aquilo que a própria nação não tem direito de fazer. Nenhum monarca possui poderes infinitos, seja qual for o título que alegue, respaldando-se seja no direito divino, seja no direito de conquista, ou seja, no consentimento do povo. Deus, se intervir nos assuntos humanos, não sanciona nada além da justiça. O direito de conquista nada mais é que a força que, por passar a quem dela se apodera, não é um direito. O consentimento do povo não poderia legitimar o que é ilegítimo, já que um povo não pode delegar a ninguém uma autoridade que não tem.

Apresenta-se uma objeção contra a limitação da soberania. É possível limitá-la? Existe uma força que seja capaz de impedir que ela passe as barreiras que lhe foram impostas? Alguns diriam que podemos restringir o poder dividindo-o, através de engenhosas combinações. Podemos colocar em oposição e em equilíbrio suas diferentes partes. Mas de que forma faremos com que o somatório total destas partes não seja ilimitado? Como limitar o poder de outra forma do que pelo poder?

Não há dúvida de que a limitação abstrata da soberania não basta. É preciso procurar bases de instituições políticas que tanto combinem os interesses dos diversos depositários da potência; que seja a permanência de cada um dentro dos limites de suas respectivas atribuições sua vantagem mais evidente, durável e garantida. Não obstante, a primeira questão não é nem tanto a competência e a limitação da soberania; pois antes de organizar certa coisa, é preciso determinar sua natureza e extensão.

Em segundo lugar, sem querer exagerar a influência da verdade, como demais o fizeram os filósofos, pode-se afirmar que quando certos princípios são completa e claramente demonstráveis, eles, de certa forma, servem a si próprios de autogarantia. Forma-se uma opinião universal, com base nas evidências, que logo é vitoriosa. Ao reconhecer que a soberania não é ilimitada, ou seja, que não existe sobre a face da terra potência ilimitada alguma, ninguém, em tempo algum, ousará reivindicar uma potência deste tipo. A própria experiência já prova isso. Por exemplo, foi-se o tempo em que se atribuía à sociedade inteira o direito à vida ou à morte sem julgamento. Ademais, nenhum governo moderno se propõe a exercer direito semelhante. Se os tiranos das antigas repúblicas nos parecem bem mais desenfreados que os governos da história moderna, isso deve ser atribuído a essa causa, pelo menos em parte. Os atentados mais monstruosos do despotismo de um único indivíduo deveram-se muitas vezes à doutrina do poder de todos sem limites.

A limitação da soberania é, pois, real e possível. Ela primeiro será garantida pela força que garante todas as verdades reconhecidas, a opinião; em seguida, ela o será de maneira mais precisa, pela distribuição e pelo equilíbrio dos poderes.

Entretanto, comecemos pelo reconhecimento dessa limitação salutar. Sem essa precaução, tudo é inútil.

Ao enclausurar a soberania do povo dentro de limites justos, não há nada mais a temer; retira-se do despotismo, seja dos indivíduos, seja das assembléias, a sanção aparente que ele acredita extrair de um consentimento que controla, já que se prova que esse consentimento, mesmo real, não tem o poder de sancionar nada.

O povo não tem o direito de atingir um único inocente, nem de tratar como culpado um único acusado sem provas legais. O povo não pode, portanto delegar um direito semelhante a ninguém. O povo não tem o direito de atentar à liberdade de opinião, à liberdade religiosa, às salvaguardas jurídicas, às formas de proteção. Nenhum déspota, nenhuma assembléia pode, portanto, exercer semelhante direito, dele dizendo ter sido investido pelo povo. Assim, todo despotismo é ilegal; nada pode sancioná-lo, nem mesmo a vontade popular que alega; pois se arroga, em nome da soberania do povo, uma potência que não está incluída nessa soberania, e não se trata simplesmente do deslocamento irregular do poder existente, mas da criação de um poder que não deve existir.

### **CAPÍTULO V--Da eleição das assembléias representativas**

A constituição manteve os colégios eleitorais, com apenas duas melhorias; a primeira consiste em fazer com que tais colégios sejam completados por eleições anuais e a segunda em retirar do governo o direito de nomear sua presidência. A necessidade de restituir com presteza órgãos à nação não permitiu rever nem corrigir esta parte importante de nossa ação constitucional, ainda que esta seja indiscutivelmente a mais imperfeita. Os colégios eleitorais, escolhidos de forma vitalícia, ainda assim passíveis de dissolução (pois tal disposição não é relatada), apresentam todos os inconvenientes das antigas assembléias eleitorais, sem todas suas vantagens. Poder-se-ia considerar que tais assembléias, oriundas de uma fonte popular e criadas no instante em que as nomeações teriam de ocorrer, representam, de uma forma mais ou menos exata, a opinião de seus mandantes. Esta opinião, pelo contrário, só tem penetração lenta e parcial nos colégios eleitorais. Nunca a encontramos em maioria; muitas vezes, quando ela alcança aquela do colégio, ela deixou de ser aquela do povo. O baixo número de eleitores também exerce uma influência lastimável sobre a natureza das escolhas. As assembléias que tem por cargo o de eleger a representação nacional devem ser tão grandes em quantidade quanto o que for compatível com a boa ordem. Na Inglaterra, os candidatos, do alto de uma tribuna, no meio de uma praça pública ou de uma planície coberta de imensa multidão, arengam os eleitores que os rodeiam. Em nossos colégios eleitorais, o número é restrito e as formas são severas: ordena-se rigoroso silêncio. Não há pergunta apresentada que não possa exaltar os ânimos e subjugar temporariamente o egoísmo individual. Não há indução possível. Ora, somente são os homens vulgares dotados de justiça se forem induzidos; só o serão quando, reunidos em multidão, agem e reagem uns sobre os outros. Ou atraem os olhares de milhares de cidadãos devido apenas a grande opulência, ou a ampla reputação. Certas relações domésticas compreendem uma maioria em uma reunião de duzentos e trezentos. Para ser nomeado pelo povo, é preciso contar com partidários dispostos além das circunscrições ordinárias. Para ser escolhido por alguns eleitores, basta não ter inimigos. Ficam as qualidades negativas em forte vantagem, e até a sorte se opõe ao talento. Assim, avançou-se muito menos na representação nacional do que na opinião pública acerca de muitos assuntos.

Se quisermos dispor alguma vez dos benefícios do governo representativo na França de forma completa, deve-se adotar a eleição direta. É ela que, desde 1788, traz à Câmara dos Comuns britânica, todos os homens esclarecidos. Teríamos dificuldade em citar um inglês distinto por seus talentos políticos que a eleição não tenha honrado, caso a tenha disputado.

Somente a eleição direta pode conferir verdadeira força à representação nacional e lhe dar raízes profundas no eleitorado. O representante nomeado através de qualquer outro meio não encontra, em lugar algum, uma voz que lhe reconheça a sua própria. Nenhuma fração do povo reconhece-lhe sua coragem, pois todas se desencorajaram com a longa cadeia nas sinuosidades da qual seu sufrágio descaracterizou-se ou desapareceu.

Se temermos o caráter francês, impetuoso e impaciente, do jugo imposto pela lei, eu diria que somente somos assim, pois não contraímos o hábito de nos reprimir. Trata-se das eleições assim como de tudo o que diz respeito à boa ordem. Causa-se ou acresce-se a desordem com precauções inúteis. Na França, nossos espetáculos e nossas festas são infestadas de guardas e baionetas. Parece que não podem, três cidadãos encontrar-se sem que se façam necessários dois soldados para separá-los. Na Inglaterra, 20.000 homens se juntam sem um soldado em seu, meio: baseia-se a segurança de cada um na razão e no interesse de cada um; sentindo-se depositária da tranqüilidade pública e particular, tal multidão vela escrupulosamente esta responsabilidade. De resto, é possível trazer mais calma no exercício deste direito do povo por meio de uma organização mais complicada do que a das eleições britânicas. M. Necker, ilustre autor por várias razões, ora como eloqüente escritor, ora como ri político engenhoso, ora como incansável amigo da liberdade e da moral, propôs em uma de suas obras um modo de eleição que pareceu unir a aprovação geral. Cem proprietários nomeados pelos seus pares apresentariam a todos os cidadãos com direito de voto, em cada circunscrição, cem candidatos dentre os quais iriam escolher. Esta forma é preferível àquelas que tentamos até hoje: todos os cidadãos concorriam diretamente à nomeação de seus mandatários.

Há, todavia um inconveniente: se a primeira proposta é confiada a cem homens, aquele indivíduo que gozaria de grande popularidade em sua circunscrição poderia ser excluído da lista; ora, esta exclusão bastaria para desinteressar os eleitores, tendo que escolher entre cinco candidatos, dentre os quais não se encontraria o objeto de seus desejos reais e de suas verdadeiras preferências.

Eu queria, deixando ao povo a escolha definitiva, dar-lhe também a primeira iniciativa. Eu gostaria que em cada circunscrição, todos os cidadãos com direito de votar fizessem uma primeira lista de cinquenta (eles formariam a assembléia dos cem posteriormente, baseando-se nestes cinquenta), deles escolham cinco para apresentação, e a escolha se daria novamente entre estes cinco, para todos os cidadãos.

Desta forma, os cem indivíduos a quem seria confiada a apresentação não poderiam ser induzidos por sua parcialidade por um candidato, apresentando unicamente a seu lado concorrentes impossíveis de se eleger. E que não seja dito que este perigo é imaginário: já vimos o conselho dos quinhentos recorrer a este stratagem, para forçar a composição do diretório. Muitas vezes o direito de apresentar é o mesmo que o de excluir.

A modificação que eu proponho diminuiria este inconveniente: 1º, a assembléia que apresentaria seria obrigada a escolher seus candidatos dentre os homens já investidos do desejo popular, ou seja, dispondo todos de um certo grau de crédito e consideração por

parte de seus concidadãos; 2º, se houvesse, na primeira lista, um homem cuja reputação lhe valesse a grande maioria dos sufrágios, seria difícil que os cem homens deixassem de apresentá-lo; ao passo que se, pelo contrário, eles tivessem a liberdade de formar uma lista sem prévia manifestação do desejo popular, motivos de vinculação ou de inveja poderiam levá-los a excluir aquele que este desejo designaria, ainda que não disponha de nenhum meio para atribuir uma indicação legal.

De resto, apenas faço transigência sobre a eleição imediata por deferência à opinião dominante. Testemunhei o excessivo quadro de desordens aparentes que agitam as eleições contestadas da Inglaterra. Sem sombra de dúvida assisti a eleições marcadas pelas rixas, por clamores, por disputas violentas; ainda assim eram escolhidos homens notáveis seja pelos seus talentos, seja pela sua fortuna. E quando se encerrava a eleição, tudo voltava ao de costume. Os eleitores de classe inferior, antes obstinados e desordeiros, tornavam-se novamente laboriosos, dóceis e até respeitosos. Satisfeitos por ter exercido seus direitos, eles se dobravam com mais facilidade ainda às superioridades e convenções sociais, pois tinham a consciência, agindo de tal forma, de somente obedecer ao cálculo razoável de seus interesses esclarecidos. No dia seguinte de uma eleição, não restava o mínimo rastro da agitação do dia anterior. O povo tinha retomado seus trabalhos, mas o espírito público tinha recebido o abalo salutar para ser reanimado.

Alguns homens esclarecidos condenam a conservação dos colégios eleitorais por motivos diretamente opostos àqueles sobre os quais me baseio. Eles lamentam que as eleições não aconteçam mais através de um corpo único apoiando-se em argumentos que se deve refutar por conter algo de plausível.

“O povo, dizem, é absolutamente incapaz de adequar às diversas partes do estabelecimento público os homens cujo caráter e talento melhor convém: ele não deve fazer nenhuma escolha: deve-se instituir os eleitorados no topo do estabelecimento e não na base; as escolhas devem partir não de baixo onde são necessariamente mal feitas, mas de cima onde se fazem necessariamente de forma certa; pois os eleitores terão sempre maior interesse na manutenção da ordem e da liberdade pública, na estabilidade das instituições e no progresso das idéias, na fixidez dos bons princípios e na melhoria gradual das leis e da administração. Quando as nomeações dos agentes públicos, por desígnio especial de funções, se dão a partir do povo, as escolhas são geralmente bastante ruins. Em se tratando de magistraturas eminentes, os eleitorados inferiores escolhem por si assaz mal. Acaba que uma espécie de acaso faz com que haja alguns homens de mérito chamados de vez em quando. As nomeações para o corpo”. legislativo, por exemplo, somente podem ser feitas por homens que conhecem bem o objeto ou o objetivo geral de qualquer legislação, que esteja muito a par do estado presente dos negócios e dos espíritos, que possam apontar com segurança, ao percorrer com o olho todas as divisões do território, a elite dos talentos, das virtudes e das luzes. A operação pela qual um povo vasto e disseminado sobre um dado território nomeia seus mandatários principais sem intermediário o obriga de forma inevitável a dividir-se em seções; tais seções serão dispostas em distâncias que não lhes favorece nem comunicação, nem acordo recíproco. Resultam escolhas por seções. É preciso buscar a unidade das eleições na unidade do poder eleitoral”.

Estes raciocínios partem da idéia exagerada do interesse da coletividade, do objetivo geral, da legislação geral de todas as coisas às quais se aplica esta qualidade. O que seria o interesse da coletividade, a não ser a transação ocorrida entre os interesses particulares? O que seria representação da coletividade, a não ser a representação de todos

os interesses particulares devendo transigir sobre os objetos em comum? Sem sombra de dúvida, o interesse da coletividade difere dos interesses particulares, mas não é de forma alguma seu contrário. Diz-se sempre que quando um ganha os outros perdem, o resultado consistindo na combinação destes efeitos, só diferindo entre si da mesma forma que um corpo difere de suas partes. Os interesses individuais são o que mais interessam aos indivíduos; os interesses por seção são o que mais interessa às seções: ora, são os indivíduos, são as seções que compõem o corpo político; são, conseqüentemente, os interesses destes indivíduos e destas seções que se deve proteger: Se os protegemos todos, será possível subtrairmos de cada um o que ele contiver de nocivo para os outros; daí somente pode resultar o verdadeiro interesse público. Este interesse público nada mais é que os interesses individuais, dispostos reciprocamente de forma não-prejudicial. Cem deputados, nomeados por cem seções de um estado, trazem ao seio da assembléia os interesses particulares, as prevenções locais de seus mandantes; esta base lhes é útil: forçados a deliberar juntos, logo compreendem sacrifícios respectivos indispensáveis; tratam de diminuir a extensão destes sacrifícios e esta é uma das grandes vantagens da forma como foram nomeados. A necessidade acaba os reunindo em uma transação comum e quanto mais tiver havido escolhas por seção, mais a representação vai alcançar seu objetivo geral. Se a gradação natural é invertida, colocando-se o eleitorado no topo do edifício, aqueles que ele nomeia são chamados a se pronunciar acerca de um interesse público de que desconhecem os elementos; fica-lhes a cargo transigir para partes de que ignoram ou desprezam as necessidades. É bom que o representante de uma seção seja o órgão desta seção; que ele só abandone seus direitos reais ou imaginários após os haver defendido; que ele seja parcial para a seção da qual é o mandatário, pois, se cada um é parcial para com seus mandantes, a parcialidade de cada um, unida e conciliada, terá as vantagens da imparcialidade de todos.

As assembléias, por mais que sua composição possa se dar por seção, não estão muito inclinadas a adotar um espírito eleitorado que os isola da nação. Localizados na capital, longe da porção do povo que os nomeou, os representantes perdem de vista os usos, as necessidades, a maneira de ser do departamento que representam, tornando-se desdenhosos e pródigos destas coisas: o que irá acontecer se estes órgãos públicos forem dispensados de qualquer responsabilidade local, para sempre posicionados acima dos sufrágios de seus concidadãos e escolhidos para um eleitorado posicionado, como querem alguns, no topo do edifício constitucional?

Mais um Estado é grande e a autoridade central é forte, mais a constituição de um eleitorado único é inadmissível e a eleição direta indispensável. Um povoado de cem mil homens poderia investir um senado do direito de nomear seus deputados; repúblicas federativas ainda o poderiam: pelo menos suas administrações interiores não correriam riscos. Já no caso de qualquer governo que tende à unidade, privar as frações do Estado de intérpretes por elas nomeados consiste em criar corporações que deliberam no vazio e concluem com indiferença para os interesses particulares, com dedicação para o interesse da coletividade.

Este não é o único inconveniente da nomeação dos mandatários de um povo por um senado.

Sobretudo, este modo destrói uma das maiores vantagens do governo representativo, o de estabelecer freqüentes relações entre as diversas classes da sociedade. Esta vantagem só pode ser o resultado da eleição direta, que exige que seja mantida, por

parte das classes fortes, certa deferência para com as classes inferiores. A eleição direta força a riqueza a dissimular sua arrogância, o poder a moderar sua ação, dispondo, no sufrágio da parte menos opulenta dos proprietários, uma recompensa para a justiça e a bondade, um castigo contra a opressão. Não se deve renunciar levemente a este meio diário de alegria e harmonia, tampouco desdenhar este motivo de beneficência que pode inicialmente ser apenas um cálculo, mas que em breve se torna uma virtude de hábito.

Reclama-se que as riquezas estão concentradas na capital, e que o campo está esgotado pelo tributo que esta lhe inflige e que nunca lhe retoma. A eleição direta manda de volta os proprietários às propriedades, das quais, sem ela, eles se afastam. Quando o sufrágio do povo não os interessa, seus cálculos ficam limitados a extrair de suas terras o produto mais caro. A eleição direta lhes sugere um cálculo mais nobre e mais útil àqueles que vivem sob suas dependências. Sem a eleição popular, eles só necessitam de crédito e tal necessidade os une ao redor da autoridade central. A eleição popular dá-lhes necessidade de popularidade, trazendo-os de volta às suas fontes e fixando as raízes de sua existência políticas em suas posses.

Enalteceu-se por vezes as benfeitorias do feudalismo, que mantinha o senhor no meio de seus vassallos, repartindo também a opulência entre todas as partes do território. A eleição popular tem o mesmo efeito desejável, sem acarretar os mesmos abusos.

Fala-se incessantemente de estimular e honrar a agricultura e o trabalho. Experimenta-se a distribuição de premiações por capricho, condecorações contestadas pela opinião. Seria mais simples dar importância às classes agrícolas; mas tal importância não se cria por decretos. Sua base deve situar-se no interesse de todas as esperanças em reconhecê-la, de todas as ambições em protegê-la.

Em um segundo aspecto, a nomeação por um senado às funções representativas tende a corromper, ou pelo menos enfraquecer, o caráter dos aspirantes a estas eminentes funções.

Qualquer desfavor lançado sobre o ardil, sobre os esforços necessários para cativar uma multidão, ainda tem efeitos menos lastimáveis do que as tentativas desviadas necessárias para conciliarmos um pequeno número de homens em poder.

"O ardil, diz Montesquieu, é perigoso em um senado, ele é perigoso em um corpo de nobres, ele não o é no povo, cuja natureza é de agir por paixão".

O que se faz para compelir uma reunião numerosa deve ser visível, e o pudor modera as ações públicas; mas quando a gente se inclina diante de alguns homens que imploramos isoladamente, a gente se prosterna à sombra e os indivíduos com poder são levados a gozar da humildade das preces e suplicações obsequiosas.

Há épocas em que se teme tudo o que se assemelha à energia: é quando a tirania tenta se instituir e que a servidão acredita aproveitar-se disto. Daí enaltece-se a suavidade, a flexibilidade, os talentos ocultos, as qualidades privadas; mas são épocas de enfraquecimento moral. Que os talentos ocultos se façam conhecer, que as qualidades privadas sejam recompensadas pela felicidade doméstica, que a flexibilidade e a suavidade obtenham os favores dos grandes. Os homens que chamam a atenção, impõem o respeito, que adquiriram direitos à estima, à confiança, ao reconhecimento do povo, possuem as escolhas deste povo; e estes homens mais enérgicos também serão mais moderados.

Dá para acreditar que a mediocridade é sossegada; ela só o é quando é impotente. Quando o acaso reúne muitos homens medíocres e os investe de alguma força, suas

mediocridades agitam-se, mais invejosas, mais convulsivas em seus andamentos do que o talento, mesmo quando as paixões o perdem. As luzes acalmam as paixões, suavizam o egoísmo, tranquilizando a vaidade.

Um dos motivos que aleguei contra os colégios eleitorais pesa com igual força contra a forma de renovação em uso até os dias de hoje para nossas assembleias e que a constituição atual acaba felizmente de abolir. Refiro-me a esta introdução periódica de um terço ou de um quinto, com a ajuda da qual os recém-chegados sempre se encontravam em minoria nos corpos representativos.

As renovações das assembleias tem por objetivo não somente de impedir os representantes da nação de formar uma classe à parte e separada do resto do povo, mas também de dar fiéis intérpretes às melhorias que puderam operar-se na opinião, de uma eleição à outra. Imaginando-se que as eleições são bem organizadas, os eleitos de uma época representarão a opinião com mais fidelidade do que os das épocas precedentes.

Não é absurdo posicionar os órgãos da opinião existente em minoria diante da opinião que não mais existe? A estabilidade é sem dúvidas desejável, de forma que não se deve associar estas épocas de renovação excessivamente; pois ainda é absurdo tornar as eleições tão frequentes, que não tenham sido esclarecidas pela opinião no intervalo que separa tais épocas. Há por sinal uma assembleia hereditária que representa a duração. Não coloquemos elementos de discórdia na assembleia eleitoral que representa a melhoria. A luta do espírito conservador contra o espírito progressivo tem maior utilidade entre duas assembleias do que no seio de uma apenas; não há maioria que se constitui conquistadora; suas violências na assembleia da qual ela faz parte são derrotadas diante da calma daquela que sanciona ou rejeita suas resoluções; a irregularidade e a ameaça não mais são meios de império sobre uma maioria a quem se atemoriza e sim causas de desconsideração e descrédito aos olhos dos juizes que devem se pronunciar.

As renovações por terços ou quintos apresentam graves inconvenientes para a nação e para a própria assembleia.

Ainda que se possa nomear um terço ou apenas um quinto de todas as esperanças são mobilizadas. Não é a multiplicidade de chances e sim a existência de um único que desperta todas as ambições; e a própria dificuldade torna estas ambições mais invejosas e hostis. O povo fica agitado com a eleição de um terço ou de um quinto, como por uma renovação total. Nas assembleias, os recém-chegados são oprimidos durante o primeiro ano, tornando-se logo em seguida opressores. Esta verdade foi demonstrada por intermédio de quatro experiências sucessivas.

Nos inquietamos e sempre nos perdemos com a lembrança de nossas assembleias sem contrapartida. Pensamos ver uma causa de desordem em toda assembleia e esta causa nos parece mais forte em uma assembleia inteiramente renovada. Porém, quanto mais o perigo for real, mais devemos ser escrupulosos sobre a natureza das precauções. Só devemos adotar aquelas de que se constata o sucesso, cujo sucesso está assegurado.

A única vantagem das renovações por terço ou quinto fica mais livre e completa de todo inconveniente, na reeleição indefinida que nossa constituição permite e que as constituições anteriores erraram em excluir.

A impossibilidade da reeleição é um grande erro, sob todos os ângulos. Somente a chance de uma reeleição ininterrupta proporciona uma recompensa digna de mérito, formando uma multidão de nomes imponentes e respeitados, num povo. Não se destrói a

influência dos indivíduos com invejosas instituições. Precisamos, na época presente, do que subsiste naturalmente desta influência a cada época. Não desdenhemos do talento por causa de leis invejosas. Nada se ganha afastando-se os homens distintos: a natureza quis que eles encabeçassem associações humanas; atribuir-lhes este lugar é a arte das constituições, sem que para isso seja necessário perturbar a paz pública.

Não há nada de mais contrário à liberdade e ao mesmo tempo de mais favorável à desordem do que a exclusão forçada dos representantes do povo, após o encerramento de suas funções. Assim como há, nas assembleias, homens que não podem se reeleger, também haverá homens fracos que desejarão criar o menos de inimigos possível, de forma a obter indenizações, ou viver em paz em sua aposentadoria. Ao fazer obstáculo à reeleição indefinida, frustra-se o gênio e a coragem do preço que lhe é devido; preparam-se consolos e um triunfo da covardia e da inépcia; dispõe-se numa mesma linha o homem que falou conforme sua consciência com aquele que serviu às facções com sua audácia, ou com o arbitrário por sua condescendência. As funções vitalícias observam Montesquieu, apresentam a vantagem de evitar, àqueles que os preenchem, estes intervalos de pusilanimidade e fraqueza que precedem, para os homens destinados a entrar na classe dos simples cidadãos, a expiração de seu poder. A reeleição indefinida possui a mesma vantagem de favorecer os cálculos da moral. Apenas tais cálculos tem sucesso duradouro; mas o tempo lhes é necessário para obter este sucesso.

De resto, os homens íntegros, intrépidos e experientes nos negócios são suficientemente numerosos para que se deva afastar voluntariamente aqueles que mereceram a estima geral? Os novos talentos serão também bem-sucedidos; a tendência do povo é de acolhê-los; a este respeito, não lhe imponham nenhuma restrição, não o obriguem, a cada eleição, a escolher recém-chegados que terão que fazer suas fortunas de amor-próprio e conquistar a celebridade. Não há nada de mais custoso para uma nação do que criar reputações. Sigam grandes exemplos: veja a América, onde os sufrágios do povo nunca deixaram de rodear os fundadores de sua independência; veja a Inglaterra onde nomes tornaram-se ilustres mediante reeleições ininterruptas, tornando-se de certa forma uma propriedade popular. Felizes são as nações fiéis que conseguem manter por muito tempo a estima!

Nossa constituição aproximou-se finalmente de verdadeiros princípios, substituindo o salário atribuído até então aos representantes da nação por uma indenização menos onerosa. Afastando-se as funções que mais demandam nobreza de alma de qualquer cálculo de interesse, elevar-se-á a câmara dos representantes ao nível que se lhe é destinado em nossa organização constitucional. Todo salário ligado às funções representativas logo se torna o objeto principal. Os candidatos só percebem oportunidades de aumento ou arranjo de fortuna, facilidades de movimentação e vantagens econômicas nestas augustas funções. Os próprios eleitores se deixam levar por algum tipo de piedade castiça que os leva a favorecer o esposo que quer se casar, o pai desprovido que quer educar seus filhos ou casar suas filhas na capital. Os credores nomeiam seus devedores, os ricos nomeiam aquele dentre seus parentes que preferem socorrer às custas do Estado a pessoalmente. Tendo ocorrido a nomeação, é preciso conservar o que foi obtido e os meios assemelham-se com os objetivos. A flexibilidade ou o silêncio conclui a especulação.

Pagar os representantes do povo não consiste em lhes dar um interesse em exercer escrupulosamente as funções e sim em interessá-los em se manter no exercício destas funções.

### **Outras considerações são gritantes para mim.**

Não gosto das fortes condições de propriedade para o exercício de funções políticas. A independência é bem relativa: a partir do momento em que um homem tem o necessário, ele só precisa de elevação na alma para poder se passar do supérfluo. Todavia, é desejável que as funções representativas sejam geralmente ocupadas por homens, senão da classe opulenta, pelo menos de uma classe mais abastada. O ponto de partida destes homens é mais vantajoso, suas educações mais cuidadas, seus espíritos mais livres, suas inteligências melhor preparadas para o esclarecimento. A pobreza tem seus preconceitos como a ignorância. Ora, não pagar salário para os representantes coloca a potência na propriedade, deixando uma chance equilibrada para as exceções legítimas.

Combinai vossas instituições e vossas leis, falou Aristóteles, a tal ponto que os empregos não possam ser o objeto de um cálculo interessado; sem isto, a multidão, por gostar de cuidar de seus negócios e que por sinal pouco se importa com a exclusão de postos eminentes, invejará as honras e o proveito. Todas as precauções concordam, desde que as magistraturas não experimentem a avidez. Os pobres preferirão as ocupações lucrativas, ao invés de funções difíceis e gratuitas. Os ricos ocuparão as magistraturas, por quê não precisam de indenização.

Tais princípios não são aplicáveis a todos os empregos nos Estados modernos; há qual demande uma fortuna acima de toda fortuna particular: mas nada impede que sejam aplicados em funções representativas.

Os cartagineses já haviam feito essa distinção: exercia-se todas as magistraturas nomeadas pelo povo sem indenizações. Os demais eram assalariados.

Em uma constituição na qual os não-proprietários não teriam os direitos políticos, a ausência de salário para os representantes da nação me parece natural. Não seria uma ultrajante e ridícula contradição afastar o pobre da representação nacional, como se apenas o rico o deveria representar e pedir ao pobre que pague seus representantes, como se estes representantes fossem pobres?

A corrupção que nasce de visões ambiciosas é bem menos funesta do que a resultante de cálculos ignóbeis. A ambição é compatível com mil qualidades engenhosas, a probidade, a coragem, o desinteresse, a independência: a avareza não poderia existir sem qualquer destas qualidades. Não se pode afastar dos empregos os homens ambiciosos: afastemos pelo menos os homens ávidos: diminuiremos assim de forma considerável o número de concorrentes e teremos afastado justamente os menos estimáveis. Mas uma condição é necessária para que as funções representativas possam ser gratuitas: elas serem importantes: ninguém gostaria de exercer gratuitamente funções pueris, por causa de sua insignificância, que seriam vergonhosas caso percam sua puerilidade; mas também, em uma constituição deste tipo, o melhor seria que não haja funções representativas.

## **CAPÍTULO VI -- Das condições de propriedade**

Nossa constituição nada pronunciou acerca das condições de propriedade exigidas para o exercício dos direitos políticos, pois estes direitos se encontram nas mãos dos proprietários quando confiados a colégios eleitorais. Mas se estes colégios fossem substituídos pela eleição direta certas condições de propriedade se fariam indispensáveis.

Não há povo que não tenha considerado como membros do Estado todos os indivíduos residindo sobre seu território, de qualquer maneira que seja. Não se trata aqui das distinções que separavam antigamente os escravos dos homens livres e que, na modernidade separam os nobres dos plebeus. A democracia, a mais absoluta, estabelece duas classes: em uma estão relegados os estrangeiros e aqueles que não alcançaram a idade prescrita por lei para exercer os direitos da cidade; a outra se compõe de homens que alcançaram esta idade, tendo nascido no país. Há, portanto um princípio segundo o qual, dentre os indivíduos juntos em território, há quem seja membro do Estado e quem não o é.

Este princípio é que evidentemente, para ser membro de uma associação, é preciso dispor de um certo grau de esclarecimento e um interesse comum com os outros membros desta associação. Não é preciso que os homens situados abaixo da idade legal disponham de tal esclarecimento, nem que os estrangeiros sejam conduzidos por este interesse. Prova disso é que os primeiros se tornam membros da associação política ao chegar à idade determinada pela lei e que os segundos o tornam-se graças à sua residência<sup>2</sup>, suas propriedades ou suas relações. Presume-se que estas coisas proporcionem a uns o esclarecimento, a outros o interesse demandado.

Mas este princípio precisa ser estendido posteriormente. Em nossas sociedades atuais, o nascimento de um país e a maturidade da idade não bastam para conferir aos homens as qualidades próprias ao exercício da cidade<sup>1</sup>. Aqueles que a indigência além a uma eterna dependência e condena a trabalhos diários são tão esclarecidos quanto crianças acerca dos negócios públicos, e tão interessados quanto estrangeiros por uma prosperidade nacional da qual desconhecem os elementos e só partilham as vantagens de forma indireta.

De forma alguma quero prejudicar a classe laboriosa, que é tão patriótica quanto as outras, e se presta com freqüência aos mais heróicos sacrifícios, com uma devoção quanto mais admirável que ela não se vê recompensada nem pela fortuna, nem pela glória. Mas o patriotismo que dá a coragem de morrer por seu país é de outra espécie, e outro é aquele que torna capaz de bem conhecer seus interesses. É, portanto, preciso que haja uma condição suplementar, além do nascimento e da idade prescrita em lei. Esta condição é a disponibilidade indispensável para a aquisição de esclarecimento, à retidão do julgamento. Somente a propriedade assegura esta disponibilidade: somente ela torna os homens capazes do exercício dos direitos políticos.

Pode-se dizer que o estado atual da sociedade, agregando e confundindo de mil formas os proprietários e não proprietários proporcionam à parte do segundo grupo os mesmos interesses e meios que para os primeiros; que o homem que trabalha não tem menos necessidade de descanso e segurança do que o homem que possui; que os proprietários só são os distribuidores das riquezas comuns a todos os indivíduos, de direito e de fato. Também, podemos afirmar que é vantagem para todos que a ordem e a paz favoreçam o desenvolvimento de todas as faculdades e meios individuais.

Estes raciocínios têm por vício o de provar demais. Se fossem concludentes, não haveria mais nenhum motivo de se recusar os direitos da *cidadent*<sup>1</sup> para os estrangeiros. As relações comerciais da Europa fazem com que seja do interesse da maioria européia que a tranquilidade e a felicidade reinem em todos os países. A ruína de um império, qual seja, é tão funesto para os estrangeiros, que ligaram suas fortunas a este império por intermédio de suas especulações pecuniárias, quanto o é para seus próprios habitantes, salvo os proprietários. Os fatos o demonstram. Em meio às guerras mais cruéis, os negociantes de

um país fazem freqüentemente votos, e às vezes esforços, para que a nação inimiga não seja destruída. Todavia uma consideração tão vaga poderá não parecer suficiente para elevar os estrangeiros ao nível de cidadãos.

Note-se que o objetivo necessário dos não-proprietários é de chegar à propriedade: eles empregarão todos os meios que lhes forem dados nesse sentido. Se for somada à liberdade de faculdades e de indústria que lhes é devido, os direitos políticos que não lhes são devidos, tais direitos servirão sem dúvidas, de posse de uma maioria, a invadir a propriedade. Eles tomarão tal direção por uma via irregular, ao invés de trilhar a via natural do trabalho: será uma fonte de corrupção para eles e de desordens para o Estado. Um famoso escrito bem observou que quando os não-proprietários têm direitos políticos, das três uma: ou só recebem impulso de si próprio e destroem assim a sociedade; ou recebem impulso do homem (ou dos homens) no poder, tornando-se instrumento da tirania; ou recebem impulso dos aspirantes ao poder e se tornam instrumentos de facção. É preciso que haja condições de propriedade e para os eleitores e para os elegíveis.

Em todo país com assembleias representativas, faz-se indispensável que elas sejam compostas de proprietários, qual seja de resto sua organização posterior. Um indivíduo pode cativar a multidão por mérito: mas os corpos precisam ter interesses em evidente conformidade com os seus deveres, para se conciliar a confiança. Uma nação sempre presume que homens unidos são guiados por seus interesses. Ela tem certeza de que o amor da ordem, da justiça e da conservação será majoritário entre os proprietários. A utilidade desses proprietários não se limita à suas próprias qualidades, consistindo também naquelas que lhes é atribuído, na prudência que se lhes supõe e nas prevenções favoráveis que inspiram. Coloque-se não-proprietários dentre os legisladores, por mais que sejam bem intencionados, a preocupação dos proprietários será um entrava a todas suas medidas. As leis, as mais sábias serão suspeitadas e conseqüentemente desobedecidas, enquanto que a organização oposta teria conciliado o consentimento popular, mesmo quando de um governo defeituoso sob alguns aspectos.

É verdade que durante nossa revolução, os proprietários concorreram com os não proprietários na elaboração de leis absurdas e espoliadoras. É que os proprietários temiam os não proprietários revestidos de poder. Eles desejavam ser perdoados por sua propriedade. O medo de perder o que se tem torna pusilânime e imita-se então o furor daqueles que querem adquirir o que não possuem. Os erros ou crimes dos proprietários decorreram da influência dos não-proprietários.

Mas quais são as condições de propriedade que é equilibrado se estabelecer?

Uma propriedade pode ser tão restrita que aquele que a possui pode só ser proprietário aparente. Diz um escritor que tratou admiravelmente bem esta matéria que qualquer um que não ganha em renda territorial o suficiente para existir durante o ano sem ter que trabalhar para outro não é completamente proprietário. No que tange a porção de propriedade que lhe falta, ele se encontra na classe dos assalariados. Os proprietários são mestres de sua existência, podendo para ela recusar o trabalho. Portanto, somente aquele que possui o ganho necessário para existir independentemente de toda vontade alheia pode exercer os direitos da *cidade*. Uma condição de propriedade inferior é ilusória: uma condição de propriedade mais elevada é injusta.

Acredito, todavia que seja preciso assumir como proprietário aquele que possuir por arrendamento uma fazenda de ganho suficiente. No estado atual dos proprietários da

França, o fazendeiro que não pode ser expulso é mais proprietário do que o cidadão que o é aparentemente apenas, de um bem que arrenda. Assim, é justo dar a um os mesmos direitos que ao outro. Objetado o fato que no fim de um arrendamento o fazendeiro perde sua qualidade de proprietário, respondo que todo proprietário pode, por mil motivos acidentais, perder sua propriedade de um dia para o outro.

Nota-se que não me refiro à propriedade imobiliária e deve-se talvez observar que existem várias classes de propriedade sendo aquela do solo apenas uma de suas classes. A própria constituição reconhece este princípio, pois proporciona representantes não somente ao território, mas à indústria.

Reconheço que se o resultado desta disposição tivesse sido de equiparar as propriedades imobiliária e industrial, eu não teria hesitado em condená-la.

A propriedade imobiliária influi sobre o caráter e o destino do homem, pela própria natureza dos cuidados que ela exige. O cultivador tem ocupações constantes e progressivas. Ele adquire assim a regularidade de seus hábitos. O acaso, que segundo a moral é uma grande fonte de desordem, sempre participa à vida do agricultor. Para ele, toda interrupção é nociva e toda imprudência é seguramente uma perda. Seus sucessos são lentos: não lhe é possível apressá-los nem aumentá-los por meio de felizes temeridades. Ele depende da natureza e independe dos homens. Todas essas coisas concorrem para dar a esse cultivador uma disposição calma, um sentimento de segurança, um espírito de ordem que o vinculam à vocação a que ele deve seu descanso e sua subsistência.

A propriedade industrial só influi sobre o homem pelo ganho positivo que lhe proporciona ou promete; ela põe menos regularidade em sua vida; ela é mais artificial e menos imutável do que a propriedade imobiliária. As operações que a compõe consistem em transações fortuitas; seus sucessos são bem mais rápidos, porém o acaso tem grande participação nessas operações. Não é um elemento necessário da propriedade industrial esta lenta e segura progressão que cria o hábito e logo o desejo de uniformidade. A propriedade industrial não torna o homem independente dos outros homens, pelo contrário. Fere-se muito a vaidade, este germe fecundo de agitações políticas, através do proprietário industrial, quase nunca do agricultor. Este calcula a ordem das estações, a natureza do solo e o caráter do clima em paz. O outro calcula as fantasias, o orgulho, o luxo dos ricos. Uma fazenda é uma pátria reduzida na qual se nasce, se é criado, se cresce com as árvores dos arredores. Na propriedade industrial nada se comunica com a imaginação, com as recordações, com a parte moral do homem. Diz-se "o campo de meus ancestrais, a cabana dos meus pais" (NT3); nunca se disse "a loja ou o ateliê do meu pai". As melhorias na propriedade territorial não podem desvencilhar-se do solo que as recebe, estas se tornando parte daquele. A propriedade industrial não pode ser melhorada e sim aumentada à vontade.

No quesito das faculdades intelectuais, o agricultor é muito superior ao artesão. A agricultura exige uma seqüência de observações e experiências que formam e desenvolvem o julgamento: essa é a origem desse sentimento justo correto dos camponeses, que nos surpreende. As profissões industriais limitam-se freqüentemente, por causa da divisão do trabalho, a operações mecânicas.

A propriedade imobiliária acorrenta o homem ao país em que reside, cerca qualquer movimentação de obstáculos; cria o patriotismo por interesse. A indústria iguala todos os países, facilitando os movimentos, separando patriotismo e interesse. Essa vantagem da propriedade imobiliária e desvantagem da propriedade industrial sob o plano

político cresce em função da diminuição do valor da propriedade. Um artesão gasta um mínimo para se movimentar. Um pequeno proprietário imobiliário arruina-se ao expatriar-se. Ora, é, sobretudo nas classes inferiores de proprietários que se deve julgar os efeitos das diferentes espécies de propriedade, já que essas classes compõem a grande parte.

Independente desta preeminência moral da propriedade imobiliária, ela favorece a ordem pública, pela própria situação em que coloca seus possuidores. Os artesãos amontoados nas cidades estão à mercê dos facciosos: os agricultores dispersos no campo são praticamente impossíveis de se reunir, e conseqüentemente de se mobilizar.

Estas verdades foram sentidas por Aristóteles. Ele retratou com muita força os caracteres distintos das classes agrícolas e mercantis, decidindo-se em favor das primeiras. A propriedade industrial tem grandes vantagens indubitáveis. A indústria e o comércio criaram para a liberdade um novo meio de defesa, o crédito.

A propriedade imobiliária garante a estabilidade das instituições; a propriedade industrial assegura a independência dos indivíduos.

Sendo assim, seria uma injustiça recusar direitos políticos a estes comerciantes cuja atividade e opulência duplicam a prosperidade do país em que habitam, além de constituir em uma imprudência, pois seria colocar riqueza e poder em oposição.

Mas refletindo-se a respeito, notar-se-á que a exclusão não toca aqueles proprietários no caso em que seria deplorável, uma vez que todos são também proprietários imobiliários. Quanto àqueles cuja propriedade é apenas sua indústria, atidos a ocupações mecânicas por uma necessidade que nenhuma instituição jamais vencerá, eles estão privados de todo meio de instrução e podem, com as mais puras intenções, acarretar para o Estado o preço de seus erros inevitáveis. Estes homens devem ser respeitados, protegidos, garantidos contra toda vexação da parte do rico, afastar todas as entraves pesando sobre seus trabalhos, esplandecer suas laboriosas carreiras o tanto quanto possível, sem os transpor em uma nova esfera, onde não são chamados pelos seus destinos, onde suas participações serão inúteis, onde suas paixões seriam ameaçadas e suas ignorâncias seriam perigosas.

Nossa constituição quis, todavia, exagerar sua solicitude para com a indústria, criando para esta uma representação especial: mas ela limitou sabiamente o número de representantes desta classe a cerca de um vigésimo sétimo da representação geral.

Alguns publicistas pensaram assumir que havia um terceiro tipo de propriedade, a que chamaram de intelectual, defendendo esta sua opinião de forma assaz engenhosa. Um homem distinto em sua profissão liberal, conforme disseram, um consultor jurídico, por exemplo, não está menos vinculado ao país em que reside do que o proprietário territorial. É mais fácil ao primeiro de alienar seu patrimônio do que ao outro de mover sua reputação. Sua fortuna reside na confiança por ele inspirada. Esta confiança decorre de vários anos de trabalho, de inteligência, de habilidade, dos serviços que ele prestou, do hábito que se contraiu de recorrer a ele em circunstâncias difíceis, dos conhecimentos locais que sua longa experiência acumulou. A expatriação o privaria destas vantagens. Ele estaria arruinado ao se apresentar como desconhecido em terra estrangeira.

Mas esta propriedade a que se chama de intelectual não reside na opinião. Se todos têm permissão para se a atribuir, sem dúvida todos a pedirão, pois os direitos políticos tornar-se-ão não somente uma prerrogativa social, como ainda um atestado de talento; e recusá-los para si seria um ato raro de desinteresse e modéstia. Se for a opinião dos outros

que tem que conferir esta propriedade intelectual, a opinião dos outros só se manifesta pelo sucesso e a fortuna, que são o resultado necessário dela. Assim, a propriedade será a natural divisão dos homens distintos de toda espécie.

Mas considerações de maior importância devem ser valorizadas. Talvez as profissões liberais demandem, mais do que todas as outras, uma reunião na propriedade, de forma que sua influência não seja funesta nas discussões políticas. Tais profissões, se é verdade que podemos recomendá-las por várias razões, não tem sempre como vantagem a de colocar nas idéias esta justeza prática necessária ao pronunciamento dos interesses positivos dos homens. Vimos em nossa revolução literatos, matemáticos e químicos, emitir opiniões as mais exageradas, não que sob outros ângulos não fossem esclarecidos ou estimados; mas tinham vivido distante dos homens; uns se acostumaram a entregar-se à sua imaginação; outros a considerar unicamente a evidência rigorosa; outros a ver a natureza, na reprodução, do seres, adiantar-se na destruição. Chegaram por vias diferentes ao mesmo resultado, o de desprezar as considerações tiradas dos fatos, de menosprezar o mundo real e sensível e de raciocinar sobre o estado social na posição de entusiastas, sobre a paixão na posição de geômetras, sobre o sofrimento humano na posição de físicos.

Se tais erros foram a divisão de homens superiores, como não estariam perdidos os candidatos subalternos, infelizes pretendentes? Quão urgente são a repressão aos amores-próprios feridos, às vaidades ácidas, a todas estas causas de amargura, de agitação, de insatisfação contra uma sociedade na qual a gente se sente deslocado, de raiva contra homens que parecem ser injustos apreciadores! Sem dúvida todos os trabalhos intelectuais são honráveis: deve-se respeitar todos eles. Nosso primeiro atributo, nossa faculdade distintiva é o pensamento. Quem dele fizer uso merece nossa estima, independente do resultado. Quem o ultrajar ou o afastar renuncia ao seu título de homem, colocando-se fora da esfera da espécie humana. Todavia cada ciência confere uma direção exclusiva ao espírito de quem a cultiva, que pode se tornar perigosa nos negócios políticos, salvo se for contra-balanceada. Ora, a contrapartida só pode residir na propriedade, única que estabelece ligações uniformes entre os homens, os adverte contra o sacrifício imprudente da felicidade e da tranqüilidade dos outros, envolvendo nesse sacrifício seu próprio bem-estar e obrigando-os a calcular por si mesmo. Ela os faz descer do topo das teorias quiméricas e dos exageros inaplicáveis, estabelecendo relações numerosas e interesses comuns entre os homens e o resto dos membros da associação.

Que não se pense que esta precaução só é útil para a manutenção da ordem: ela também o é para a da liberdade. Por bizarra associação, as ciências que incitam alguns homens a idéias de liberdade impossíveis, em certas agitações políticas, os tornam outrora indiferentes e servis sob o despotismo. Os sábios propriamente falando raramente se ofendem diante do poder, mesmo injusto. Ele só odeia o pensamento e ama as ciências o bastante, como meios para os governantes e as belas-artes como distrações para os governados. Assim é a carreira seguida pelos homens cujos estudos não têm relação com os interesses ativos da vida, garantindo-lhes afrontas de uma autoridade que nunca os identifica como rivais; indignam-se bem pouco dos abusos de poder que incidem sobre outras classes.

**NT**

- 1) Cidade: "les droits de la cite" são os direitos do cidadão, residente físico e político da cidade;.
- 2) Residência: trata-se do tempo de permanência legal no território. Por exemplo, diz-se de um chileno autorizado de permanência no Brasil que ele é "um chileno residente no Brasil".
- 3) O campo de meus ancestrais, a cabana de meus pais: optou-se por uma tradução ao pé da letra do provérbio, dado que na articulação do texto mais importa a escolha das palavras campo e cabana (que o autor contrapõe a loja e ateliê) no ditado, do que seu sentido.

**d) Silvestre Pinheiro Ferreira**

Silvestre Pinheiro Ferreira (1769/1846) preparou-se para seguir a carreira eclesiástica, desejo da família, mais depois de freqüentar a Ordem do Oratório durante cerca de dez anos preferiu tornar-se professor, tendo pertencido ao Corpo Docente da Universidade de Coimbra. Entretanto, desde 1797, com menos de trinta anos, passa a fazer parte do Corpo Diplomático. Nessa condição, foi Embaixador de Portugal na Prússia, o que lhe deu a oportunidade de acompanhar o desenvolvimento científico que esse país então experimentava, bem como o nascimento da filosofia pós-kantiana. Com a crise desencadeada na Europa, devido às guerras napoleônicas, de que resultou a mudança da Casa Real para o Rio de Janeiro, regressou de Berlim diretamente para aquela cidade. Viveu no Rio de Janeiro de 1810 a 1821, período em que ministrou curso de filosofia que se acredita haja contribuído para formar muitos dos integrantes da elite que viria a tomar os destinos do país em suas mãos, após a Independência. Regressou a Portugal junto com o Rei d. João VI, do qual era uma espécie de Primeiro Ministro. Sendo partidário da monarquia constitucional e pressentindo que a Casa Real iria contrapor-se ao processo de sua implantação, que se achava em curso em Portugal, exilou-se em Paris em 1823. Na capital parisiense desenvolveu grande atividade intelectual vindo a tornar-se um dos principais teóricos europeus do sistema representativo. Após uma terceira eleição para integrar as Côrtes Portuguesas, como deputado, regressou a Lisboa em 1842. Tendo nessa altura 73 anos e saúde alquebrada, acredita-se que haja tomado essa decisão para falecer em sua terra natal, o que de fato ocorreu logo adiante (1846).

Autor de extensa bibliografia, cumpre destacar, nesta oportunidade, que difundiu na cultura luso-brasileira a doutrina da representação como sendo de interesses, proveniente de Benjamin Constant, conforme se referiu, cultuada pelas grandes personalidades do denominado liberalismo doutrinário, de cuja liderança aproximou-se em sua estada parisiense. O texto fundamental em que expõe essa doutrina consiste no **Manual do cidadão em um governo representativo** (1834), em três tomos. Suas idéias seriam difundidas entre os seus discípulos brasileiros e essa doutrina foi estritamente levada em conta pelos que conceberam e implantaram, no Brasil, as instituições do sistema representativo.

Essa obra foi elaborada em forma de perguntas e respostas. Adiante transcreve-se a Sétima Conferência (Tomo I), na qual caracteriza o que denomina de "Poder Eleitoral" e a

forma pela qual se pode assegurar a representatividade daqueles que devam compor o Legislativo. No entendimento do autor, mesmo algumas funções executivas deveriam ser constituídas mediante eleições. Seguindo a Benjamin Constant, entendia que na sociedade evidencia-se a presença de problemas que transcendem a esfera política, revestindo-se de caráter moral. Para atender a tal circunstância, Constant preconizou a constituição de um órgão chamado Poder Moderador, diretriz adotada pela Constituição Brasileira de 1824. Concordando com o alvitre, Silvestre Pinheiro Ferreira achava entretanto que não devia ficar nas mãos de uma única pessoa, disseminando-se por diversas instâncias sociais. Denominou-o Poder Conservador.

Segue-se a transcrição.

### **Manual do cidadão em um governo representativo (1834).**

#### **Tomo I. Sétima Conferência**

Ao grande júri eleitoral, único tribunal da opinião pública, pertence distribuir os empregos aos candidatos, segundo suas capacidades, e recompensar os cidadãos, segundo seus merecimentos.

#### **P. Em que consiste o poder eleitoral?**

**R.** Na função ou direito de eleger e nomear para os cargos civis e políticos, e designar os cidadãos que por seus serviços se fazem beneméritos das recompensas nacionais, tudo na conformidade das leis.

#### **P. Que diferença há entre nomear e eleger?**

**R.** Diz se ter havido nomeação, quando a pessoa a quem compete a escolha definitiva é de graduação superior à do emprego que se trata de prover. Mas se a pessoa incumbida da escolha do funcionário é igual ou inferior à do emprego, e não só tem lugar entre muitos candidatos, mas depende do concurso de muitos votos, diz-se que houve eleição.

#### **P. E porque não se atribui ao poder executivo o direito de conceder as recompensas, como é a prática geral?**

**R.** Porque não se pode conceder recompensas a uns sem por isso mesmo lhes conceder preferência a respeito de todos os outros. Portanto em tais casos há sempre direitos opostos, entre os quais é mister proferir uma decisão, e então, por isso, que é matéria contenciosa, deveria pertencer ao poder judicial, se fosse possível achar juízes competentes para formar um júri; mas sempre que se trata da distribuição de recompensas nacionais, apresenta-se um tão grande número de interessados, que é com conhecimento de causa e que seja ao mesmo tempo imparcial. Em tais casos, pois, só o tribunal da opinião pública, isto é, o voto universal de todos os que podem emitir uma opinião com conhecimento de causa, é competente para decidir sobre o negócio de que se trata; porquanto no voto universal cada um dos interessados exerce a respeito de todos os seus concorrentes o mesmo poder discricionário que estes a respeito dele, e, por conseguinte nenhum dos pretendentes está em posição menos vantajosa do que os seus concorrentes. Assim ficam satisfeitas a todos os respeitos às condições de um juízo tão competente como imparcial, pois que a imparcialidade do juízo consiste em não pôr a nenhuma das partes, pela escolha dos juízes, numa melhor condição do que a outra; bem como a competência proveniente da capacidade de decidir com conhecimento de causa cresce em razão do número das pessoas que, conhecendo o mérito dos concorrentes e sendo aptas para o bem apreciarem, são chamadas a votar, não já de um modo absoluto, mas com relação de uns aos outros.

**P. Mas quando os serviços que se trata de recompensar só forem conhecidos ou só puderem ser apreciados por um pequeno número de pessoas, não são estas as únicas aptas a decidir o caso?**

**R.** Uma vez que se começa por supor que só esse pequeno número é apto para decidir com conhecimento de causa, é fora de dúvida que só ele é competente pelo lado da capacidade intelectual; mas nem o legislador pode traçar uma fórmula geral para se poderem escolher por meio dela os juizes que têm de compor esse júri, nem, quando isso fosse possível, a simples capacidade bastaria para lhes conferir a competência; pois é mister que nenhum dos interessados lhes possa opor a exceção de parcialidade. Assim o que em tais casos é praticável e, com efeito, se pratica, é que o pretendente comece por fazer atestar os serviços com que tem de alegar, pelas pessoas que deles têm conhecimento e são capazes de os avaliarem, e, munido desta abonação, submeter-se a decisão de todos os interessados. Já se vê que estes, em tal caso, não têm de decidir sobre o merecimento dos pretendentes cujos serviços, por hipótese, lhes são desconhecidos, mas sobre a contemplação que merecem as atestações com que os mesmos pretendentes fundamentarem o seu direito.

**P. Podendo as pessoas que gozam das recompensas cessar de ter direito a elas, como se deve proceder em semelhantes casos?**

**R.** Quando a decisão pode ser fundada em razões explícitas de fato, ou direito, o negócio é da competência do poder judicial. Quando, porém pela natureza do caso não é possível que os juizes motivem a sua decisão com algum determinado fato e positiva disposição de lei, entretanto que do complexo dos fatos parece resultar geral convicção de que a pessoa deixou de ter direito à recompensa; vem o negócio a entrar no número daqueles que não podem ser decididos senão pelo voto universal de todos os interessados capazes de emitir a esse respeito uma opinião com conhecimento de causa, e, portanto só pode ser da privativa competência do poder eleitoral. O governo, de ofício, ou a requisição, quer seja do congresso, quer seja do conselho supremo de inspeção ou a requerimento de parte, que lhe pareça fundado em direito, fará proceder no princípio de cada ano ao exame das pensões que parecer deverem cessar, conformando-se ao que acabamos de dizer quanto ao modo do exame, por via dos tribunais ou de votação.

**P. Quais são os empregos a que se deve prover por via de eleições nacionais?**

**R.** Todos os empregos da competência dos poderes eleitoral, legislativo, judicial e conservador. Quanto aos do poder executivo, compete à eleição nacional apresentar os candidatos entre os quais os chefes das diversas repartições podem escolher e nomear definitivamente.

**P. Como deve ser feita essa nomeação definitiva para os empregos do poder executivo?**

**R.** Nomeando o monarca, os ministros de estado, estes os seus imediatos subalternos, e assim por diante, até ao último grau da hierarquia administrativa.

**P. E por que se deve fazer essa nomeação pelo chefe imediato do emprego, e não pelo chefe supremo do poder executivo, como é geralmente recebido?**

**R.** Ninguém pode ter direito a uma coisa impossível. Ora é impossível que um homem nomeie, realmente e por si mesmo, para todos os empregos da administração de um país, por mais pequeno que este seja; pois o chefe de uma ordem superior não pode julgar com conhecimento de causa da capacidade relativa dos candidatos aos empregos das diferentes ordens inferiores que exigem conhecimentos especiais. Essas nomeações emanadas do

governo supremo destroem a responsabilidade dos agentes do poder; pois nenhum chefe, a quem se der subalternos que não são da sua confiança, pode ser chamado a responder por eles. Cumpre não confundir a atribuição de nomear com a de vigiar e superintender sobre todos os funcionários. Esta constitui um dos primeiros deveres da realeza? Mas é comum a todos os chefes de qualquer ramo do serviço na respectiva repartição. *Superintender não é nomear.*

**P. E não será de reccar grave abuso de se conceder essa autoridade de nomear até mesmo aos chefes de ordem inferior?**

**R.** Não; porque nem a esses, nem mesmo aos de superior hierarquia deve nunca ser lícito nomear arbitrariamente para os empregos, mas tão somente escolherem dentre os candidatos que anualmente lhes devem ser propostos por via de eleições nacionais, como se disse anteriormente. Depois porque todos os superiores do chefe, a quem a nomeação pertence, devem ser obrigados a vigiar na conduta dos nomeados, para que não possa ser conservado, no caso de não corresponderem às esperanças do chefe que os nomeou.

**P. Quais são as pessoas que devem ter voto nas eleições nacionais?**

**R.** Quando se trata de determinar as condições da capacidade eleitoral, todos os moradores de qualquer país se podem distribuir em três ordens, a saber: 1<sup>a</sup> a dos que são capazes de conhecer quais são as qualidades requeridas para o emprego de que se trata, e as pessoas que as possuem; 2<sup>a</sup> daqueles que, sem terem esta capacidade, conhecem, contudo quem a tenha; 3<sup>a</sup> todos os outros cidadãos que compõem as grandes massas e que são totalmente incapazes de emitir uma opinião a este respeito. Donde resulta que a capacidade eleitoral naturalmente se divide em dois graus, o primeiro dos quais compreende todos os que, não podendo determinar as qualidades requeridas para o emprego, nem conhecer por consequência as pessoas aptas para o exercerem, estão, contudo em estado de designar os que possuem esta capacidade, que lhes falta. Estes últimos são, pois os eleitores definitivos, ou do segundo grau.

**P. Quais devem ser as condições necessárias para ser eleitor do primeiro grau?**

**R.** Estar emancipado ou naturalizado.

**P. E quais são as que se requerem para ser eleitor definitivo ou do segundo grau? R.** Elas variam segundo a natureza dos empregos que fazem objeto da eleição, e por isso as indicaremos à medida que tratarmos das eleições aos diversos empregos.

**P. Será lícito ao cidadão, a quem a lei confere o direito de votar como, eleitor de qualquer dos graus, abster-se dessa função?**

**R.** De nenhum modo, porque o direito eleitoral, assim como todos os direitos políticos sem encargos públicos não foram criados só para vantagem daquele a quem são confiados, mas a bem, e por serviço do estado.

**P. Quais devem ser os requisitos ou condições legais de elegibilidade para os empregos em geral?**

**R.** Em geral pode-se dizer que estas condições consistem no complexo dos requisitos que constituem a candidatura e são de duas sortes; por enquanto umas podem ser explicitamente determinadas pelas leis, e provar-se por documentos passados pelas autoridades administrativas ou judiciais, segundo a natureza do caso: tais são, por exemplo, as condições de graduação; idade, haveres, emancipação, domicilio, etc. Outras condições são de uma natureza tão individual e variada que só podem provar pelo testemunho de pessoas

que tenham a capacidade eleitoral requerida pela natureza do caso. O cidadão em quem se verificarem estes requisitos diz-se reunir as condições de elegibilidade, ou ser candidato.

**P. E por que se enumera a graduação entre as condições legais da candidatura?**

**R.** Porque no sistema constitucional, em regra, não devem ser promovidas a algum emprego senão as pessoas que se acham já legalmente colocadas em emprego da mesma ordem de graduação, ou da imediatamente inferior.

**P. Essa regra não admitirá algumas exceções?**

**R.** Ainda que raras vezes isso acontece, todavia há exemplos de pessoas de uma capacidade tão transcendente que não podem ser sujeitas a esse acesso gradual e vagaroso sem que o estado seja privado dos assinalados serviços que lhe poderiam fazer se fossem colocadas em lugares superiores. Tais casos devem, pois ser previstos na lei, e aí se determinar, tanto o modo de verificar essas qualidades extraordinárias, como de acautelar os prejuízos que o interesse individual dos concorrentes poderia experimentar com esta preferência, a fim de que a recompensa de um merecimento extraordinário não faça esmorecer aqueles que não podem aspirar senão a um acesso ordinário.

**P. Quais devem ser as condições legais para candidatos aos empregos do poder executivo?**

**R.** Em geral é achar-se ocupando um emprego do mesmo ramo de administração, e de uma graduação igual ou imediatamente inferior àquele que se trata de prover. E quanto aos empregos municipais, que constituem a primeira ordem inferior da hierarquia administrativa, serão candidatos os que obtiverem a qualificação de distintos nas profissões correspondentes ao emprego que se trata de prover, como diremos na conferência sobre a instrução pública.

**P. E quais devem ser as condições requeridas para candidato a deputado ou membro do congresso nacional?**

**R.** É pertencer a uma das primeiras seis ordens de graduação da hierarquia civil e ser matriculado em alguma das classes mencionadas, cujos interesses tem de representar.

**P. Por que não devem os deputados ser escolhidos senão nas primeiras seis ordens de hierarquia?**

**R.** É porque a importância das funções a que são chamados exige que a nação tenha adquirido grandes provas da sua capacidade, e que por sua parte eles tenham chegado a um certo grau de prosperidade e independência, que possa imprimir nas suas opiniões a consideração inerente ao seu caráter pessoal. Todas estas condições se acham reunidas nos cidadãos que por uma série de eleições subiram desde a última até à sexta ordem e seguintes, e que em razão de seu mérito e comportamento aí foram mantidos por seus concidadãos. Consideração, abastança de bens, experiência de negócios, comportamento irrepreensível e sustentado por muitos anos, pois, sem isso, em vez de se haverem adiantado, teriam retrocedido, tais são as garantias que oferece a disposição de não se escolherem os deputados senão nas seis primeiras ordens de hierarquia.

**P. Como se deve entender a cláusula que cada deputado deve pertencer a alguma das classes cujos interesses tem de representar?**

**R.** É que os mandatários da nação no congresso nacional sendo chamados a representar os interesses dos seus constituintes, a primeira condição indispensável para bem cumprir o seu mandato é de bem conhecer estes interesses. Mas ninguém, por mais vasta capacidade que

se lhe suponha, pode conhecer todos os interesses de um povo. Nós dissemos que se podiam distribuir pelos três estados de comércio, indústria e serviço público todos os moradores de um país. Ora em cada estado deve haver um certo número de homens capazes de compreender e sustentar no congresso os respectivos interesses. Estes homens distintos devem ter dado provas da sua capacidade nas ordens inferiores de onde não subiram sucessivamente senão pelo voto de seus concidadãos. Portanto cada deputado, ainda que deva representar, sobretudo os interesses gerais da nação, representa especialmente os do estado a que pertence. Ainda mesmo no caso de possuir conhecimentos muito extensos em outros ramos da ciência administrativa, não é sobre esses conhecimentos que os eleitores estabeleceram a sua confiança, por não saberem dar-lhes valor, nem poderem aí achar senão um interesse muito remoto.

**P. Por que princípio se deve determinar o número de representantes para cada um dos três estados de comércio, indústria, e serviço público?**

**R.** A proporção que se há de estabelecer não é entre o número dos representantes e o das pessoas representadas, porque já mostramos que não se representam pessoas, mas sim interesses. O que importa, pois determinar é a extensão do território que, em regra geral, é de presumir que os conhecimentos do deputado possam abranger na sua especialidade. Ora nós entendemos que todo o homem é capaz de representar e conhecer, mesmo em todos os pormenores, não a província, mas de certo o cantão onde é domiciliado. De onde se segue que cada cantão deve mandar ao congresso um deputado por cada um dos três estados, comércio, indústria e serviço público.

**P. Em que difere este método daqueles que atualmente estão em uso?**

**R.** Quanto ao fundo em nada diferem, por que os atuais exigem que os candidatos tenham certas condições de idade e rendimento, deixando à discricção dos eleitores as condições de probidade e aptidão. O nosso método também exige as mesmas condições, e, portanto não difere dos outros senão em não abandonar inteiramente aos eleitores dos deputados a decisão quanto à probidade e aptidão, pois exigimos que estas duas qualidades se façam constar pelos sucessivos testemunhos dos eleitores que por uma série de promoções o elevaram até àquela das seis primeiras ordens de graduação em que ele se achar. A condição da idade não é duvidosa uma vez que o candidato tenha chegado àquela graduação. A do rendimento é garantida pelo nosso sistema das dotações legais correspondentes a cada graduação de hierarquia. Finalmente as condições de probidade e aptidão ficam seguras contra o perigo de qualquer manejo da intriga; porquanto nenhuma suspeita pode inspirar o cidadão que não deve a sua elevação, nem ao favor da corte, nem a baixezas diante do poder, mas sim ao voto universal de todos os seus concidadãos capazes de emitirem a seu respeito uma opinião com conhecimento de causa. O que, porém distingue essencialmente o nosso método do que vulgarmente está recebido, é que nós exigimos em cada deputado a especialidade de conhecimentos requeridos para bem representar cada uma das três sortes de interesses relativos às três seções de que se deve compor o congresso legislativo; enquanto nos métodos vulgares cada eleitor escolhe saber que condições devem reunir o candidato. Por isso vemos que os interesses dos diferentes estados são muito imperfeitamente representados nos congressos de quantas nações se presumem viver debaixo do regime constitucional; pela simples razão que a lei não dirigiu a atenção do eleitor a fim de que ele se concentrasse no círculo de seus conhecimentos e procurasse entre as pessoas do seu mesmo estado as mais capazes de representar os respectivos interesses.

**P. Quais devem ser as condições para o candidato aos empregos do poder judicial?**

**R.** Cumpre distinguir os agentes deste poder em juizes e em oficiais do juízo. Juizes só são os árbitros de que se compõe o júri. Oficiais do juízo são o presidente, o secretário e o assessor. Na eleição dos árbitros deve-se distinguir os que hão de exercer este cargo nos juízos das diferentes alçadas, sendo candidatos a membros do júri nas auditorias os cidadãos da nona e décima ordem de graduação; nos de ouvidoria os da oitava e nona; nos de provedoria os da sétima e oitava; nos de corregedoria os da sexta e sétima; nos tribunais superiores de província, bem como no tribunal supremo de justiça, os das seis primeiras ordens de graduação. Os presidentes do júri, sempre que for possível, devem ser da graduação imediatamente superior à dos membros mesmo do júri. Nós daremos a razão desta correspondência entre as graduações e as alçadas na conferência em que se tratar da organização do poder judicial. Quanto aos oficiais do juízo, bem como aos membros dos conselhos de inspeção, são candidatos em primeira instância os que tiverem obtido a qualificação de distintos nas diferentes escolas de direito, devendo-se proceder daí por diante como diremos quanto se tratar das promoções.

**P. Quais são os candidatos aos diversos empregos dos conselhos de inspeção?**

**R.** Para os das municipalidades serão candidatos às pessoas que tiverem obtido a qualificação de distintos nas escolas gerais de direito e de estatística. Os que se destinam a empregos de primeira ordem inferior subalternos do marechal geral, devem ter a qualificação de distintos nas escolas gerais militares; bem como para ser candidato aos empregos de inspetores da marinha, na primeira ordem inferior, preciso a qualificação de distintos nas mesmas escolas relativamente às respectivas ciências. Quanto aos cinco empregos de que se compõe o conselho supremo de inspeção, são candidatos aos de regedor e chanceler mores todos os cidadãos ativos que pertencem às duas primeiras ordens de hierarquia civil, bem como, para os empregos de marechal general e almirante general, serão candidatos aqueles que se acharem elevados aos graus correspondentes a estas mesmas graduações na respectiva repartição.

**P. Na organização do poder executivo quais devem ser os candidatos ao emprego vago de chefe supremo?**

**R.** Primeiramente, as pessoas compreendidas nas duas primeiras ordens de hierarquia civil, depois os estrangeiros ilustres por suas qualidades pessoais, que os eleitores julgarem conveniente chamar a esse emprego com preferência às das duas primeiras ordens sobreditas. Nas monarquias eletivas, e mesmo nas hereditárias no caso de menoridade ou de se extinguir a dinastia, o regente deve entrar de pleno direito no exercício do poder, do mesmo modo que o presidente nas repúblicas. Entretanto os eleitores designados pela lei devem proceder imediatamente à eleição de um novo monarca e do regente que o deve substituir no caso de impedimento.

**P. Por que se restringe essa escolha às duas primeiras ordens de hierarquia?**

**R.** À primeira vista pareceria mais conforme ao sistema de promoção gradual que havemos adotado, limitar o direito de ser elevado àquele cargo aos cidadãos compreendidos na primeira ordem de hierarquia. Entretanto a alta importância deste emprego, ao mesmo tempo em que exige as maiores garantias possíveis de capacidade da parte dos candidatos, por outra parte também requerem que o número deste não seja demasiadamente restrito. Em países de pequena extensão talvez convenha admitir à candidatura a terceira ordem de

graduação, porque naturalmente o número das notabilidades deve ser proporcional à força da população.

**P. Não haverá inconvenientes em admitir estrangeiros ao exercício do poder supremo?**

**R.** A história e o sistema que propomos dissipa todos os receios neste assunto. Com efeito, os estrangeiros, que em circunstâncias extraordinárias têm sido, em várias nações e em diferentes épocas, chamados pelo voto livre dos representantes dos povos ao auge de poder, mormente nos governos mais ou menos representativos, têm satisfeito às condições da sua elevação muito melhor do que o faria qualquer dos nacionais que naquelas circunstancias fosse proclamado. No nosso sistema as luzes e a independência dos eleitores respondem pelo acerto da escolha.

**P. E não se ofenderia o melindre nacional pela preferência que assim se desse a um estrangeiro?**

**R.** Esse inconveniente também não é de recear por ser livre aos eleitores não só escolher entre os candidatos legais das duas ou três primeiras ordens, se os acharem capazes, mas quando nelas os não houvesse é-lhes lícito começar por elevar a essas ordens aquele de seus concidadãos que julgarem dignos de ser chefe do governo. Além de que, o arbítrio de chamar a este emprego eminente um estrangeiro não quer dizer precisamente que entre os nacionais não há nenhum tão capaz, pois muitas vezes motivos que não desonram a ninguém podem impedir os homens mais distintos de chegarem ao poder.

**P. Por que é mister proceder a novas eleições para saber se o regente deve ou não ser mantido à frente do governo?**

**R.** Quanto mais elevado é o emprego, mais necessário é remover toda a suspeita de odiosos manejos. O meio que propomos parece preencher esse desígnio, porque intriga nada pode esperar, desde que a escolha do monarca for executada pelo método indicado.

**P. A quem deve competir o direito de eleger os deputados ou membros do congresso nacional?**

**R.** O congresso deve ser dividido em três seções, como veremos na competente conferência. Destas seções, duas são destinadas a representar os interesses especiais do comércio e da indústria, e a terceira os interesses gerais de todas as classes, à qual por isso daremos o nome de estatística. Para cada uma das três mencionadas seções deve ser eleito um deputado por cantão, sendo eleitores os cidadãos aí estabelecidos, e que em razão de seus empregos ou profissões pertençam àquela das sobreditas ordens de interesses, que o deputado tem de representar, quer ele pertença à seção do comércio, quer à da indústria. Quanto à seção da estatística não se faz diferença de profissão ou emprego. Os eleitores dos deputados devem pertencer à uma das dez primeiras ordens de hierarquia civil.

**P. E quais são as profissões cujos interesses são respectivamente representados por cada uma das três seções do congresso?**

**R.** A seção do comércio deve abranger a classe do comércio e as repartições da marinha, fazenda, e negócios estrangeiros. A seção da indústria deve compreender as artes, ofícios, e outros ramos de indústria, agricultura, minas, obras públicas, belas artes, belas letras, ciências morais e políticas, tudo o que respeita à saúde pública, e às repartições da justiça e da guerra. Quanto à seção da estatística, todos os cidadãos ativos, sem distinção, são elegíveis logo que pertencem a uma das seis primeiras ordens de hierarquia.

**P. Por que se fixa nas dez primeiras ordens de hierarquia o direito de eleger os membros do congresso nacional?**

**R.** Nós já mostramos como a massa da nação, considerada relativamente ao poder eleitoral, d ser dividida em três classes, a primeira das quais compreende as pessoas aptas para designarem entre os seus concidadãos aqueles que possuem as qualidades requeridas para o emprego que for objeto das eleições e às quais havemos dado o nome de eleitores do segundo grau ou definitivo. O segundo é daqueles que, não podendo fazer essas escolhas imediatas, podem, contudo designar entre as pessoas da sua mesma profissão aquelas que são aptas a preencher essas funções; e a estes eleitores denominamos do primeiro grau. Finalmente, a terceira classe é a do resto da nação, que se compõe de todos os indivíduos que não só não podem eleger imediatamente para os cargos de que se trata, mas nem mesmo designar quem o possa fazer com conhecimento de causa. Ora esta última classe de indivíduos é a que nós compreendemos no duodécimo graduação de hierarquia civil. Assim os cidadãos pertencentes a undécimo da graduação só por esse fato ficam sendo eleitores de primeiro grau ou definitivos.

**P. Mas se todos os cidadãos compreendidos nas dez primeiras graduações só por esse fato são eleitores definitivos, que funções restam para os do undécimo da graduação na qualidade de eleitores de primeiro grau?**

**R.** Eles exercem esta qualidade concorrendo com o seu voto para que os cidadãos da sua mesma graduação, isto é, do undécimo, passem à décima ou, o que é o mesmo, à qualidade de eleitor definitivo.

**P. A quem deve pertencer o direito de eleger o chefe do estado, bem como o regente, ou vice-presidente?**

**R.** A todos os cidadãos ativos compreendidos nas seis primeiras graduações de hierarquia.

**P. A quem deve competir o direito de eleger os agentes especiais dos poderes judiciais e conservador?**

**R.** Aos cidadãos que residirem na divisão territorial a que o emprego pertence, e compreendidos nas seis primeiras graduações, se o objeto for uma província, e nas dez primeiras se tratar das três divisões imediatas. Se o emprego faz parte do governo supremo, os eleitores devem ser compreendidos nas seis primeiras graduações, mas sem distinção do lugar de residência. Os eleitores de distrito elegerão também o diretor, os superintendentes de municipalidade, os intendentes dos bairros, e os respectivos oficiais municipais.

**P. Em que época se deve proceder às eleições?**

**R.** No princípio de cada ano, no prazo, e com as formas que devem ser prescritas por uma lei orgânica.

**P. Por que se fazem as eleições anualmente?**

**R.** Há para isso duas razões: 1ª porque a experiência tem provado que mesmo as eleições, feitas com o maior escrúpulo nem sempre correspondem à expectativa; 2ª porque a dependência em que ficam os administradores dos votos dos seus administradores em uma determinada época, é a única verdadeira garantia do zelo com que hão de cumprir as suas obrigações.

**P. E não será de recear que daí resulte freqüente mudança de empregados com grave prejuízo do serviço público?**

**R.** Esse receio deve cessar, admitida à regra que, para se obter um lugar vago da repartição do poder executivo, basta ter tido um terço dos votos para candidato; e para todos os outros casos de eleição é preciso mais de metade, exceto havendo concurso, pois então deve ser preferido aquele que tivesse obtido mais votos a respeito de todos os seus concorrentes. Quanto, porém aos lugares atualmente ocupados, os que os ocupam não devem ser obrigados a deixá-los, senão quando nas eleições anuais não chegarem a obter um terço da totalidade dos votos. Já se entende que por esta regra não se restringe o direito que dissemos competir aos chefes das diversas estações do poder executivo, para suspender ou demitir os seus subalternos, qualquer que seja a graduação que tenham entre os candidatos apresentados pelas eleições, desde que eles cessarem de merecer a confiança daqueles chefes.

**P. Mas se todos os cidadãos compreendidos nas dez primeiras graduações só por esse fato são eleitores definitivos, que funções restam para os do undécimo da graduação na qualidade de eleitores de primeiro grau?**

**R.** Eles exercem esta qualidade concorrendo com o seu voto para que os cidadãos da sua mesma graduação, isto é, do undécimo, passem à décima ou, o que é o mesmo, à qualidade de eleitor definitivo.

**P. A quem deve pertencer o direito de eleger o chefe do estado, bem como o regente, ou vice-presidente?**

**R.** A todos os cidadãos ativos compreendidos nas seis primeiras graduações de hierarquia.

**P. A quem deve competir o direito de eleger os agentes especiais dos poderes judiciais e conservador?**

**R.** Aos cidadãos que residirem na divisão territorial a que o emprego pertence, e compreendidos nas seis primeiras graduações, se o objeto for uma província, e nas dez primeiras se tratar das três divisões imediatas. Se o emprego faz parte do governo supremo, os eleitores devem ser compreendidos nas seis primeiras graduações, mas sem distinção do lugar de residência. Os eleitores de distrito elegerão também o diretor, os superintendentes de municipalidade, os intendentos dos bairros, e os respectivos oficiais municipais.

**P. Em que época se deve proceder às eleições?**

**R.** No princípio de cada ano, no prazo, e com as formas que devem ser prescritas por uma lei orgânica.

**P. Por que se fazem as eleições anualmente?**

**R.** Há para isso duas razões: 1<sup>a</sup> porque a experiência tem provado que mesmo as eleições, feitas com o maior escrúpulo nem sempre correspondem à expectativa; 2<sup>a</sup> porque a dependência em que ficam os administradores dos votos dos seus administradores em uma determinada época, é a única verdadeira garantia do zelo com que hão de cumprir as suas obrigações.

**P. E não será de recear que daí resulte freqüente mudança de empregados com grave prejuízo do serviço público?**

**R.** Esse receio deve cessar, admitida à regra que, para se obter um lugar vago da repartição do poder executivo, basta ter tido um terço dos votos para candidato; e para todos os outros casos de eleição é preciso mais de metade, exceto havendo concurso, pois então deve ser preferido aquele que tivesse obtido mais votos a respeito de todos os seus concorrentes. Quanto, porém aos lugares atualmente ocupados, os que os ocupam não devem ser

obrigados a deixá-los, senão quando nas eleições anuais não chegarem a obter um terço da totalidade dos votos. Já se entende que por esta regra não se restringe o direito que dissemos competir aos chefes das diversas estações do poder executivo, para suspender ou demitir os seus subalternos, qualquer que seja a graduação que tenham entre os candidatos apresentados pelas eleições, desde que eles cessarem de merecer a confiança daqueles chefes.

**P. Que é o que afiança a eficácia desse expediente?**

**R.** É o sistema ou modo que propomos para as eleições, porque nos parece paralisar toda a influência de ambição e de intriga e afastar, quanto se pode esperar, os homens de partido.

**P. Qual deve ser, pois o modo das eleições?**

**R.** É mister optar entre os dois sistemas em que se dividem as opiniões dos publicistas: um que procede por exclusão e outro por estimação. No primeiro exige-se do eleitor que unicamente declare qual dos candidatos ele tem em mais conceito com exclusão de todos os outros. No segundo é preciso que declare o grau de estimação que concede a cada um dos candidatos em particular. No primeiro sistema não se abona a cada candidato senão as quotas de estimação de uma parte dos eleitores, isto é, a dos que nele votaram. Entretanto que no segundo sistema se lhe abonam as quotas de estimação de todos os eleitores, pois todos devem declarar o conceito que fazem de cada candidato em particular.

**P. E qual desses dois sistemas merecem a preferência?**

**R.** É sem dúvida o segundo, porque aos empregados, não sendo representante do maior número, mas sim da generalidade dos cidadãos, não basta serem eleitos de alguns ainda que fosse o maior número. Ora só se podem reputar como eleitos pela generalidade aqueles candidatos que gozarem de mais vantagem no conceito de todos os eleitores que sobre eles puderem votar com conhecimento de causa. Donde se segue que a soma total das quotas partes de estimação concedida ao candidato por cada um dos eleitores é o que constitui o grau de consideração, que pode opor aos seus concorrentes o candidato que goza de um maior grau de consideração geral, e por isso com justo título deve ser declarado o eleito da nação.

**P. Como se podem coligir essas quotas de estimação em que os eleitores têm a cada um dos candidatos?**

**R.** Por um método muito simples. A autoridade incumbida das eleições em cada território deve ter uma lista dos respectivos eleitores, cujos nomes aí devem estar escritos por ordem alfabética e numerados. A cada eleitor se deve distribuir dois exemplares da lista dos candidatos ordenada por ordem alfabética, e marcada com o número de que é precedido o eleitor na respectiva lista geral, como acabamos de dizer. Esta lista de candidatos deve ser dividida em sete colunas, na primeira das quais serão lançados os nomes dos candidatos; e as outras em branco com as rubrica seguintes, a saber: superiores, medianos, inferiores, inadmissíveis, duvidosos, e inibidos. O eleitor, percorrendo então pelos nomes dos candidatos, deve escrever em frente de cada um o número com que é marcada a sua lista, na coluna dos inibidos, se por não o conhecer, ou em razão de parentesco, amizade ou inimizade, o seu particular melindre lhe não consentir que a respeito dele emita opinião alguma. O mesmo número ou marca da sua lista deve pôr na coluna de superior; mediano, ou inferior; inadmissível, ou duvidoso, segundo a opinião que ele eleitor formar da capacidade do candidato.

**P. Que uso se deve fazer dessas listas?**

**R.** O eleitor deve fazer chegar às mãos da autoridade de quem recebeu as listas um dos dois exemplares, ou apresentando-o pessoalmente, ou enviando-o por alguma pessoa da sua confiança, ou pelo correio ordinário, e cobrando recibo para sua ressalva. A sobredita autoridade, depois de coligir as listas dos diversos eleitores, e dentro do prazo legal, procederá a apurar os votos escrutinando separadamente as listas dos eleitores que pertencem a uma mesma ordem de hierarquia, e somará relativamente a cada candidato os votos que as diferentes listas lhe corresponderem em cada uma das seis colunas mencionadas.

**P. Mas não sendo da mesma natureza estas seis qualificações como se poderá apurar o voto?**

**R.** Primeiro de tudo deve considerar-se como excluído todo o candidato que não tiver obtido ao menos uma terça parte de todos os votos dos eleitores legais. Em segundo lugar deve admitir-se como base do cálculo das estimações que a expressão de mediano vale o dobro do voto de inferior, e a expressão de superior vale o mesmo que dobrados votos de mediano, e bem assim ainda expressão de duvidoso vale o dobro de inibido ou desconhecido, e a de inadmissível o dobro do voto de duvidoso. Para se liquidar, pois a total estimação de um candidato na opinião dos eleitores, é mister multiplicar por quatro os votos que lhe corresponderem na coluna dos superiores; por dois os da coluna dos medianos, e estes dois produtos, somados com o número dos votos que constar da coluna dos inferiores, constituirão o voto de admissão do candidato. Por outra arte devem multiplicar-se por dois os votos que o qualificarem de duvidoso, por quatro os de inadmissível, e estes produtos somados com os votos de inibido constituirão o voto de exclusão do mesmo candidato. As diferenças entre os dois votos de admissão e de exclusão mostrarão o conceito que do candidato forma a generalidade daquela ordem de eleitores cujas listas se escrutinaram e esse será o voto curial da dita ordem.

**P. E o que se há de fazer depois de liquidadas as listas das diversas graduações?**

**R.** Formar uma nova lista geral em que são lançados os nomes dos candidatos pela ordem das quotas de estimação que tiverem obtido ( $r$ ). Havendo empate ou igual número de votos opostos, deve-se preferir aquele que tiver mais tempo de serviço efetivo, e na falta dessa circunstância deve atender-se à maior idade.

**P. Que uso tem esta lista geral?**

**R.** É mostrar a ordem em que os candidatos eleitos devem ser chamados a exercer o emprego de que se trata; porquanto, achando seus nomes colocados na lista segundo o grau de estimação de que gozam na opinião dos eleitores, na falta ou impedimento do eleito devem ser chamados a servir os mais votados que depois dele se seguirem, uns após outros na mesma lista, sem dependência de novas eleições.

**P. A que uso é destinado o exemplar da primitiva lista, que dissemos que o eleitor devia conservar seu poder?**

**R.** Como o eleitor deve aí ter posto o mesmo número ou marca do exemplar idêntico que remeteu à competente autoridade, para ele poder verificar se o seu voto foi exatamente transcrito e contemplado nas listas do escrutínio de que dissemos, se lhe devia remeter um exemplar para ele fazer esta verificação; e porque nestas listas devem estar distintamente especificados, por meio das respectivas marcas, os votos que tiver obtido cada um dos candidatos, nenhum erro se pode ter cometido que se não possa logo verificar pelo mesmo

eleitor. Este o deve fazer emendar, dirigindo para esse fim as suas reclamações à autoridade de quem recebera as listas ou ao presidente da assembleia eleitoral.

**P. Quais são as vantagens desse método de eleições?**

**R.** A principal é satisfazer às duas condições essenciais, a saber: 1º admitir o maior número possível de eleitores; 2º e que esse ato seja exercido com a maior publicidade.

**P. Como se pode demonstrar que por este método se admite a votar o maior número possível de eleitores?**

**R.** Porque remove todos os obstáculos que nos outros métodos estorvam os eleitores de cumprirem este dever. O primeiro destes obstáculos consiste em que o eleitor é obrigado a comparecer pessoalmente na assembleia eleitoral, o que lhe causa o prejuízo de deixar os seus negócios o tempo que duram as eleições, que às vezes é considerável em razão das distâncias do seu domicílio. Além disso, ele se acha exposto muitas vezes a conflitos inevitáveis em tais ajuntamentos.

**P. E como ocorre este método a um tal inconveniente?**

**R.** Pela lista da liquidação dos votos mencionada onde o público é instruído do modo como cada eleitor cumpriu as suas obrigações, pois aí se declara a quem cada um deu o seu voto. Esta completa publicidade dos votos faz excusadas todas as minuciosas formalidades com que se tem onerado as eleições unicamente a fim de subtrair os votos ao conhecimento do público, bem como a necessidade imposta ao eleitor de comparecer pessoalmente na assembleia eleitoral para lançar na urna o seu voto. No nosso sistema, pelo contrário, a publicidade é uma condição essencial, mas o eleitor não tem necessidade de comparecer pessoalmente; basta que, sendo necessário, possa provar que o seu voto entregue à autoridade de quem recebeu as listas sobre que tinha de votar; o que é muito fácil, cobrando dele recibo, quer a remessa se faça por terceira pessoa, quer seja segura pelo correio ordinário.

**P. Não será de recear que essa publicidade do voto constanja o eleitor probo, mas tímido, a votar contra a sua convicção para com prazer com alguns homens poderosos?**

**R.** Não, porque se a razão que o há de determinar é pusilanimidade, por isso mesmo que também é probo há de temer a censura e desaprovação do público ainda mais do que dissabor do homem poderoso. Além de que se toda a gente concorda em que a publicidade é o freio mais forte que se pode pôr à corrupção, muito mais eficaz o deve ser para impedir as seduções.

**P. o eleitor não poderá abster-se de votar quando o não possa fazer sem perigo de seus particulares interesses?**

**R.** Ainda que por falta de outra mais clara se empregue a expressão equívoca de direito, ou poder eleitoral, nem por isso se segue que seja um desses direitos ou poderes de que o cidadão pode fazer ou não fazer uso segundo lhe convier. Os direitos ou poderes políticos não são uma faculdade criada pela lei do estado para proveito individual do cidadão, mas sim a bem dos interesses da comunidade. É um dever a que se deu o nome de direito ou de poder, só porque é destinado a criar outros direitos e outros deveres. Seria, pois faltar ao seu dever, e trair a fé dos seus contratos deixar de exercer as funções inerentes a este cargo. Um eleitor que se abstivesse de votar pelo receio de prejudicar os seus interesses cometeria uma ação tão vil como o soldado que abandonasse o seu posto por medo.

**P. Quais são os casos em que o eleitor incorre uma responsabilidade perante as autoridades judiciais?**

**R.** Todas as vezes que não se conforma com as leis na execução de suas funções. Ele deve, outrossim, responder às partes lesadas pelas perdas e pelos danos em que forem condenados por fato de prevaricação ou de incapacidade, os funcionários por ele abonados pelo simples fato de os haverem elegido. Já se entende ser preciso que os funcionários condenados não possam pagar, nem os eleitores possam provar que tinham motivos para presumir no candidato a probidade e aptidões requeridas para o desempenho do emprego no momento em que elegeram. Os eleitores tornam-se também responsáveis perante o tribunal da opinião pública, só pelo fato de haverem votado a favor de candidatos que não ofereçam as garantias necessárias.

**P. Se recrescerem dúvidas acerca da validade da eleição de um funcionário, como se há de verificar a sua legalidade?**

**R.** Se tratasse de um membro do congresso nacional, e a dúvida se suscitasse no seio desta assembléia, compete a essa decidir, em virtude da jurisdição voluntária que completa a toda a corporação sobre tais objetos de disciplina interna, e a respeito de seus próprios membros; salvo, contudo às pessoas interessadas, assim de dentro como de fora do congresso, o direito de apelar para o supremo tribunal de justiça. Se, porém a dúvida fosse suscitada fora do congresso, deve desde logo ser apresentada ao poder judicial, por ser do público interesse que tais questões sejam prontamente decididas. Quando se trata de um emprego administrativo, e a dúvida versa sobre nomeação, o essa nomeação, pela razões que oferecemos. Se a dúvida tivesse por objeto, não a nomeação para o emprego feita antes por um agente do poder executivo, mas a eleição de alguém para candidato ao emprego, a decisão deveria pertencer ao poder judicial. Todos os empregos que não forem os mencionados são da competência do poder judicial, logo que haja dúvida sobre as respectivas eleições, por não haver a respeito deles uma hierarquia de autoridades competentes para exercerem, umas a respeito das outras, jurisdição voluntária, como acontece entre os agentes das diferentes ordens de hierarquia no poder executivo, e no congresso a respeito dos seus membros.

## **2.Os partidos políticos**

### a)A doutrina do partido político

Os constitucionalistas assinalam que o Partido Político tardou muito a figurar nas Constituições. No caso brasileiro, é interessante assinalar que apenas na Constituição de 1934 aparece esta única referência: "o funcionário que se valer da sua autoridade em favor de partido político, ou exercer pressão partidária sobre os seus subordinados, será punido com a perda do cargo, quando provado o abuso, em processo judiciário" (artigo 170; 9º). Mesmo na Constituição de 1946 a referência é indireta, ao tratar das atribuições da Justiça Eleitoral (atribuição de promover o registro ou a cassação deste,). A Constituição de 1967 é que lhe dedica todo um capítulo autônomo, o mesmo ocorrendo com a de 1988.

O fato assinalado é compreensível tendo em vista que exigiu longa experimentação, cumprindo partir da fixação do caminho que tais agremiações percorreram até assumir a feição de que se revestem nas democracias ocidentais. Para tal objetivo, tomaremos como referência a conferência que Max Weber (1864-1920) pronunciou em 1919, pouco antes de falecer, divulgada com o título de "A política como vocação"

(*Ciência e política*, duas vocações, trad. bras. da Cultrix, diversas edições). Nesse texto, Weber fica as etapas trilhadas pelos partidos políticos, partindo da condição de bloco parlamentar.

Tomando como exemplo a Inglaterra, diz que, no começo, não passavam de simples conjuntos de dependentes da aristocracia. Acrescenta Weber: “Quando, por esta ou aquela razão, um par do reino trocava de partido, todos os que dele dependiam passavam-se também para o outro campo. Até à época do *Reform Bill* (de 1832), não era o rei, porém as grandes famílias da nobreza que gozavam das vantagens propiciadas pela massa enorme dos burgos eleitorais. Os partidos de notáveis, que se desenvolveram mais tarde graças à ascensão política da burguesia, conservavam ainda uma estrutura muito próxima da estrutura dos partidos da nobreza.

Num segundo momento, formam-se os partidos dos notáveis, preservada a estrutura primordial do bloco parlamentar. Diversos segmentos da sociedade - profissionais liberais, industriais, pequenos burgueses e mesmo do mundo operário - organizavam-se em clubes políticos e fazia-se então necessário encontrar um chefe que quase nunca provinha de seu próprio meio”.

Prossegue Weber: “Na época, não existiam partidos organizados regionalmente, que encontrassem base em agrupamentos permanentes do interior do país. Não existia outra coesão política senão a criada pelos parlamentares, apesar de que as pessoas de importância local desempenhavam papel marcante na escolha dos candidatos. Os programas incluíam, a par da profissão de fé dos candidatos, as resoluções tomadas nas reuniões dos homens de prol ou as resoluções das facções parlamentares. Só em caráter acessório e a título exclusivamente honorífico é que um homem de projeção consagrava parte de seus lazeres à direção de um clube. Nas localidades em que esse clube não existia (caso mais comum), a atividade política estava privada de qualquer organização, mesmo no que tangia às raras pessoas que se interessavam normalmente e de maneira contínua pela situação do país. Só o jornalista era um político profissional remunerado e, além das sessões do Parlamento, só a imprensa constituía uma organização política dotada de algum sentido de comunidade. Não obstante, os parlamentares e os diretores de partido sabiam perfeitamente a quais chefes locais recorrer quando certa ação política parecia desejável”.

A última fase é a da estruturação do que foi denominado de máquina partidária. Esta encontra-se em condições de impor sua vontade aos parlamentares. O tipo de democracia que daí resulta, na formulação de Weber, é a *democracia plebiscitária*. Vale dizer, periodicamente, o partido que se encontra no poder é obrigado a submeter-se ao referendo popular.

Esclareça-se que a subsequente ampliação do sufrágio levou à organização de comitês eleitorais nos distritos, organização de que não podiam prescindir os parlamentares para manter contato permanente com os eleitores e assim assegurar-se da permanência no Parlamento. Sintetizando o processo, Maurice Duverger dirá que o partido político que conhecemos em nosso tempo resulta da fusão dos comitês eleitorais com os blocos parlamentares. A partir dessa fusão é que surgem funcionários e assessorias permanentes, formando o que Weber chamou de máquina partidária.

Tendo presenciado apenas os primórdios da constituição dos partidos políticos na forma indicada, nas duas primeiras décadas do século, Weber não estava em condições de estabelecer uma nítida diferença entre os *partidos ideológicos* e os *partidos democráticos*.

Os grandes partidos democráticos do Ocidente admitem em seu seio facções à esquerda e à direita. Ao contrário do que se passa no Brasil onde os partidos políticos nunca deixaram de ser simples blocos parlamentares e os conceitos de direita e esquerda têm em vista unidades fixas, tais divisões dão-se no interior dos próprios partidos. Todos dispõem do que se poderia denominar de *núcleo programático*.

O núcleo programático é o elemento diferenciador entre liberais e conservadores que estão unidos em torno de questões centrais, como a manutenção e o aperfeiçoamento do sistema representativo, sendo notável o exemplo do passado recente quando existia o bloco soviético. Liberais e conservadores estiveram unidos em defesa do Ocidente contra as incursões do Leste, a necessidade de obrigar o bloco soviético a dirimir os conflitos através de negociações, para circunscrever o perigo de guerra e assim por diante. Unidos em matéria de política exterior e de manutenção das instituições representativas, as grandes agremiações do Ocidente distinguem-se nitidamente em vários pontos de igual relevância. Assim, os conservadores lutam para afastar o Estado da prestação direta de assistência social, ou pelo menos submetendo-o rigidamente ao controle das comunidades. Enquanto isto, os liberais defendem a responsabilidade estatal na efetivação de programas de caráter assistencial. A política fiscal é, em geral, outro ponto onde se dá nítida diferenciação.

Em que pese o núcleo programático, os partidos fazem alianças com relativa liberdade, transigindo onde seja possível sem desfigurar as plataformas com que se apresentam perante o eleitorado.

Essa flexibilidade é assegurada pela identificação com as grandes correntes de opinião existentes em cada nação. Os partidos acompanham a tendência geral dos mais representativos segmentos de opinião. Mas, ao mesmo tempo, contribuem para dar-lhes maior coerência e consistência. Tecnicamente diz-se que os partidos obrigam ao afunilamento e hierarquização dos interesses.

A temática do interesse envolve grande celeuma teórica. Alguns estudiosos o identificaram com o egoísmo ou amor-próprio excessivo, mas surgiu também uma opinião favorável. Na corrente que denomina de *utilitarismo* – entendida por vezes como sinônimo de *moral do interesse* – estabelece-se uma nítida distinção entre moral individual (geralmente ligada à religião) e moral social (convencionada segundo as épocas históricas a partir das tradições culturais predominantes). Segundo aquela doutrina, os homens tendem a cumprir as regras morais sancionadas socialmente a partir do *princípio da simpatia*, isto é, de que carecem da aprovação dos demais membros das respectivas comunidades. Por esse modo, o interesse foi aproximado da virtude. Considerou-se também o papel que pode desempenhar no processo pedagógico, notadamente pelos educadores americanos, a partir de William James (1842-1910) e John Dewey (1859-1952).

Nesta oportunidade, vamos tomar como referência o entendimento comum e consagrado, isto é, o de que o interesse corresponde ao que de fato interessa às pessoas.

A vida em sociedade sugere que os interesses humanos são muito diversos. Mas podem ser agrupados em reduzido número de categorias. Entre estas certamente sobressai o interesse econômico. O sistema representativo repousa na convicção de que todos são legítimos, tanto os dos assalariados como os dos capitalistas ou da burocracia vinculada ao Estado. Todos são particulares, exclusivistas e não há mágica capaz de identificá-los pura e simplesmente com os interesses nacionais, embora também não sejam obrigatoriamente contrários. O País estará organizado em bases estáveis quando os mecanismos de

negociação entre esses interesses provarem ser flexíveis o suficiente para evitar ou reduzir o impacto das grandes comoções.

Seria, entretanto, grave equívoco tudo reduzir ao patamar econômico. Força mobilizadora de igual ou maior magnitude têm os interesses cívicos e os morais. No primeiro caso, a história do País está cheia de exemplos da profundidade de nossos sentimentos patrióticos. Somos mesmo tendentes a exagerá-los, sob a ótica de um nacionalismo tacanho, supondo que "a pátria está em perigo", mesmo em situações nas quais a nossa independência de modo algum encontra-se em jogo.

Os interesses morais são certamente ainda mais fortes. Como estamos saindo de um ciclo relativamente longo de autoritarismo, quando as liberdades públicas estiveram contidas, há uma certa inibição no condenar as formas grosseiras de permissividade e exibicionismo que invadiram as casas de espetáculo e as publicações. Mas esta é, sem dúvida, uma situação transitória, desde que não pairam dúvidas quanto ao fato de que certos valores, como a família, a honra pessoal ou a compostura sejam expressivos de nosso modo de ser.

Aqui sobressai o papel do partido político. Precisamente a este compete atuar como elemento catalisador de interesses.

#### b) Comentários à bibliografia sobre Partidos Políticos

Jean Charlot, no livro *Les Partis Politiques* (Paris, Armand Colin, 1971) resume o principal da bibliografia que se publicou sobre o tema. A seu ver, os autores considerados clássicos escreveram numa época em que os partidos ainda não haviam assumido feição acabada. Menciona expressamente M. Ostrogorski. *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, 1901 e R. Michels. *Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, tradução francesa aparecida em 1914 com base na primeira edição alemã, sendo que a segunda edição publicada em Leipzig, em 1925, teve seu título modificado para *Sociologia dos partidos políticos na moderna democracia*, omitindo Max Weber.

Marco mais relevante parece-lhe *Les partis politiques* (1915), de Maurice Duverger, que determinou o posicionamento de grande número de estudiosos, notadamente norte-americanos. “No atual estágio dessas pesquisas – que não estão muito adiantadas – o essencial, parece-nos, seria evitar cair, depois de Maurice Duverger, na armadilha da ilusão de uma história unidimensional, imaginando um ciclo único, que vá obrigatoriamente dos partidos de quadros aos de massas, e depois aos de reunião, que representariam a forma ‘natural’ dos partidos na era industrial moderna” (p. 162, da ed. brasileira, *Coleção Pensamento Político* da UnB, vol. 47). No conceito de Duverger, o último tipo adviria da circunstância de que o partido não é uma comunidade ‘mas um conjunto de comunidades, uma reunião de pequenos grupos difundidos através do país (seções, comitês, associações locais etc.) ligados por instituições coordenadoras’”.

A crítica a Duverger, entretanto, não parece muito apropriada, porquanto a sua atitude é *compreensiva*, enquanto os estudiosos referidos pretendem avaliações matemáticas. O próprio Charlot apresenta uma tipologia apoiada na base da legitimação, recusando a forma de organização ou a ideologia, o que lhe permite distinguir: 1) partidos

voltados preferentemente para os notáveis; 2) os que vêm prioritariamente seus militantes, e, 3) os que se baseiam primeiramente em seus eleitores.

Charlot alega que a tipologia de Duverger comporta grande número de exceções. Ora, o próprio Duverger tivera oportunidade de advertir que, embora a distinção entre partidos de quadros e partidos de massas haja alcançado aceitação generalizada, não convém "exagerar sua importância". Ao que acrescenta: "há diversos tipos de partidos de massas como de partidos de quadros, e são encontrados tipos intermediários".

Destacando-se as principais observações decorrentes da posição compreensiva de Duverger, verifica-se, de pronto, a significação e a perenidade de sua análise.

Antes de mais nada, a advertência que já fora feita por Marx Weber: ainda que preservem a mesma denominação, os partidos contemporâneos distinguem-se radicalmente das agremiações do século passado. Estas não passavam de blocos parlamentares. Os seus sucessores consistem, sobretudo, na fusão dos blocos parlamentares com os comitês eleitorais exigidos pela sucessiva disseminação do sufrágio.

Em segundo lugar, a tese de que a democracia moderna é uma democracia de partidos. Quer dizer: a democracia se define como a participação efetiva na formação da chamada vontade governamental e na determinação das políticas públicas, *através da representação*. Não se trata de nenhuma forma de idealização, a exemplo das que foram popularizadas pelo *democratismo*. A identificação entre representante e representados não é, de modo algum, automática. Na aproximação entre os dois agentes, o sistema eleitoral exerce um papel substancial. Assim, a análise de Duverger permite compreender a democracia moderna, não tendo a menor importância o fato de não consistir numa contribuição à "ciência política", entendida como a adoção de modelos matemáticos.

A distinção entre partidos de quadros e partidos de massas é igualmente fundamental. É a partir dessa chave que se pode distinguir os grandes partidos democráticos do Ocidente das organizações ideológicas. Para acompanhar a evolução da corrente de opinião com a qual se identifica, a agremiação democrática precisa dispor de um núcleo programático a partir do que pode realizar essa ou aquela aliança. Apoiados nesse núcleo, estruturam-se as assessorias, as publicações, os estudos, enfim tudo aquilo que lhe dá caráter permanente e uma feição perfeitamente definida. Em que pese estivessem unidos no propósito de aprimorar o sistema representativo e contribuir para o engrandecimento nacional, liberais e conservadores, na Inglaterra, do mesmo modo que democratas e republicanos, nos Estados Unidos, nunca se confundiram perante o eleitorado.

Finalmente, a análise de Duverger leva à valorização de aspectos que a preocupação matematizante inevitavelmente obscurece. Assim, importam muito tanto as dimensões dos países como as respectivas tradições culturais. A Suíça, por exemplo, não parece ser um exemplo convincente desse ou daquele modelo, porquanto, nas condições do país, qualquer sistema funcionaria, desde que não violasse o direito participativo a que a comunidade está afeiçoada. Mesmo tomando-se isoladamente as nações mais populosas, onde a adequação do sistema representativo é de fato testada, há traços culturais que estabelecem distinções essenciais. Embora a estabilidade política seja um valor fundamental para todas as sociedades – o que explica em grande medida a emergência e a persistência do autoritarismo – não atua de modo equivalente em países como a França ou a Itália. A incapacidade do sistema eleitoral francês de permitir a formação de maiorias sólidas, neste pós-guerra, levou até a golpes de Estado, enquanto a Itália convive com essa

realidade, talvez pelo fato de que o governo central não tenha ali a mesma magnitude que lhe atribuem as tradições culturais francesas.

Apesar da unilateralidade da crítica a Duverger, o texto de Jean Charlot apresenta um panorama bastante completo da bibliografia existente. Verifica-se que nem todos os estudiosos norte-americanos estão preocupados apenas com quantificações. Joseph Lapalombra, por exemplo, editor de *Political Parties and Political Development* (Princeton, 1966), busca, sobretudo, identificar aquilo que distingue o partido político da liga, clube ou comitês de notáveis. A seu ver, o partido precisa dispor (1) de uma organização durável, capaz de sobreviver aos que a dirigem; (2) comitês locais bem estabelecidos e sólidos, mantendo relações regulares e variadas com o escalão nacional; (3) disposição do conjunto (comitês locais e nacional) de chegar ao poder, sozinho ou em aliança com outras agremiações, e não apenas de influenciar o poder; e (4) a preocupação de preservar suporte popular através de eleições e de outras formas. Apoiado nessa definição, Lapalombra conclui que “os pequenos grupos oligárquicos que ostentem o nome de partido em determinados países latino-americanos, africanos ou asiáticos” nada têm, de fato, em comum com os partidos existentes na Europa, na América do Norte ou no Japão (neste, depois da Primeira Guerra), estando “mais próximos das facções de notáveis da República romana ou, em certos casos, dos clubes revolucionários da França no final do século XVIII”. A conclusão é inquestionavelmente pertinente, servindo para enfatizar a novidade em que consiste. Deve-se reconhecer que esse tipo de advertência torna-se essencial para o entendimento da circunstância brasileira, onde os partidos ainda não perderam a condição de simples blocos parlamentares.

Nos estudos destinados a facultar pesquisas que permitam realizar revisões com base em análises matemáticas, busca-se, em geral, aproximar a agremiação partidária de outras agremiações conhecidas. Entre as várias obras com essa característica, Charlot resume os pontos de vista de Robert Merton (*Social Theory and Social Structure*), que considera o chefe da máquina partidária como qualquer outro *boss* e suas funções equiparáveis ao “chefe de empresa desejoso de aumentar seus lucros ao máximo”. Merton aponta, entre outras, a seguinte consequência do que chama de “análise funcional da máquina política”: “Em primeiro lugar, a análise anterior tem consequências diretas na ação social (*social engineering*). Ela ajuda a explicar por que os esforços periódicos de ‘reforma política’, de ‘expulsão dos desonestos’, de ‘limpeza da estrebaria política’ são de curta duração e fracassam invariavelmente. Ela ilustra o seguinte teorema básico: está condenada ao fracasso toda tentativa feita para eliminar uma estrutura social existente sem fornecer estruturas de substituição adequadas, isto é, capazes de exercer as funções anteriormente garantidas pela agremiação abolida. Inútil é dizer que este teorema tem um alcance muito maior que o único exemplo da máquina política. Quando uma reforma política se limita à tarefa manifesta de ‘por os canalhas na rua’, ela é apenas magia política. Ela pode trazer, por um tempo, novas figuras no cenário político; pode exercer a função social adicional de fazer os eleitores acreditarem que as virtudes morais permanecem intactas, e acabarão por triunfar; pode trazer mudanças efetivas no pessoal da máquina política; e pode até, por um certo tempo, deixar insatisfeitas inúmeras necessidades que satisfazia comumente. Mas, a menos que a reforma não comporte também uma ‘refundição’ da estrutura social e política bastante profunda para satisfazer, por uma estrutura nova, as necessidades existentes, ou que acarrete uma transformação que elimine completamente essas necessidades, a máquina política retomará inevitavelmente seu lugar no esquema

social. Procurar uma mudança social sem reconhecer abertamente as funções manifestas e latentes desempenhadas pela organização a ser transformada é proceder antes a ritos sociais que a um *social engineering*” (ed. cit., p. 83/84).

O exemplo mostra como a tentativa de eliminar a especificidade do partido político – e da ação humana, de um modo geral – conduz a proposições de cunho nitidamente totalitário, se fossem levadas a sério.

São mais ou menos do mesmo tom: *Political Parties. A Behavioral Analyses*, de Samuel Eldersveld (Chicago, 1964) e a quantificação terminológica (chamada também de pesquisa lexicométrica), isto é, o grupamento de termos para constituir determinados conjuntos e operá-los matematicamente.

Embora o esforço desenvolvido seja de grande magnitude, da leitura de tais estudos fica a impressão de que o exercício proposto tem aplicação muito limitada, sem embargo da importância de que se possa revestir, como é o caso das pesquisas de opinião e das projeções dos resultados eleitorais.

### **3. Propostas de organização da sociedade**

#### a) Enunciado geral

A doutrina da representação política foi enriquecida pela experiência social. Neste sentido, aquela experiência, ao longo dos séculos XVIII e XIX, tornou patente que a condição de proprietário não esgotava os interesses existentes. Para atender a essa evidência, empreendeu-se o caminho da democratização do sistema. Desde então, a representação política passa a ser definida como sendo de interesses. Este processo, por sua vez, levou à estruturação dos partidos políticos na forma como os conhecemos atualmente, organizações que passaram a ter a incumbência de afunilar os interesses e permitir a negociação entre eles.

A par disto, os socialistas suscitaram uma plataforma que consistia na reorganização da própria sociedade, o que provocou a reação conservadora e teve desdobramentos. Desde então, a proposta de organização da sociedade tornou-se parte integrante da doutrina da representação.

Esquemáticamente, tais propostas seriam as seguintes:

- 1) liberal, que se bifurca em conservadora e social;
- 2) socialista, que embora haja evoluído na direção da social democracia, continua sendo sustentada por importantes agremiações, como o Partido Socialista Francês;
- 3) conservadora (ou tradicionalista), suscitada pela liderança católica em, grande parte do século XX, que praticamente desapareceu, ensejando a sua aproximação de um lado, do liberalismo, e, de outro, do socialismo; e,
- 4) totalitária, que foi experimentada na Alemanha nazista e na Rússia soviética, que ainda tem partidários, mesmo no Ocidente, em que pese o seu caráter odioso. Segue-se breve caracterização de tais propostas, estudadas em disciplinas autônomas neste Curso.

#### b) A proposta do liberalismo social e do liberalismo conservador

Desde o nascimento do sistema representativo, na Inglaterra, os que o apoiavam estiveram divididos nas vertentes que, mais tarde, chamaram-se liberal e conservadora. Ao

longo dos séculos seguintes, tornaram-se nítidas as suas principais diferenças, embora ambas estivessem unidas na sustentação do sistema representativo e no empenho em prol de seu aperfeiçoamento. Como ambas atinham-se ao ideário liberal, convencionou-se distingui-las chamado a uma de liberal social e a outra de liberal conservadora.

Ainda na Inglaterra, a Reforma de 1832, que ampliava o sufrágio para incorporar a elite proprietária urbana, contou com a oposição dos conservadores. Aliás, depois de sua aprovação é que passaram as duas vertentes a denominar-se, respectivamente, Partido Liberal e Partido Conservador. Contudo, depois que as novas regras foram experimentadas, e o processo de democratização seguiu seu curso – sem afetar o funcionamento das instituições – cessaram as divergências. Essa identificação em torno do sistema representativo serviu precisamente para distinguir o conservadorismo liberal do conservadorismo católico – também chamado de tradicionalismo –, que assumiu feição definida no século XX. O conservadorismo católico, na altura, não aceitava o sistema representativo e buscava alternativas.

Subseqüentemente, o liberalismo identificou-se com a economia de mercado. Ainda assim, acabaram por emergir diferenças, entre liberais sociais e liberais conservadores, em matéria de política econômica.

O liberalismo econômico identificou-se, de início, com a liberdade de comércio. As duas vertentes acabaram aceitando a concorrência e convencendo-se de que o Estado deveria ater-se a fixar as regras gerais do funcionamento do sistema, sem interferências ulteriores. O liberalismo econômico foi então denominado de *laissez-faire*, embora essa expressão pudesse levar ao equívoco de que corresponderia a liberdade sem regras.

O capitalismo experimentava sucessivas crises cíclicas e não havia interferência governamental. As divergências começaram a surgir por motivo da Primeira Guerra Mundial. Derrotada a Alemanha, emergiram os economistas, liderados por Keynes, contrários à cobrança de reparações. Embora derrotados neste primeiro embate, quando eclodiu a crise de 1929, Keynes propôs que o Estado Liberal de Direito passasse a ter responsabilidades na manutenção de determinadas taxas de emprego. Concebeu diversos mecanismos de interferência indireta na economia, que, aplicadas nos Estados Unidos, foram muito bem sucedidas. Como as imposições à Alemanha derrotada em 1918 acabaram levando à Segunda Guerra Mundial, com o fim desta, o keynesianismo passou a ter aceitação geral. As divergências no seio do liberalismo, em matéria de política econômica, arrefeceram, grandemente.

Acontece que o keynesianismo foi apropriado pelos socialistas no após Segunda Guerra elevando a interferência estatal até a posse direta de empresas. Tais práticas acabaram conduzindo a Europa Ocidental a intermitente processo de estagnação econômica. Coube ao Partido Conservador Inglês estabelecer uma correlação entre este último desfecho e as medidas de estatização da economia. Sucessivas vitórias conservadores permitiram fosse experimentada a desestatização e a desregulamentação, voltando a Inglaterra a florescer. Iríamos assistir a um novo ciclo de confluência no seio do liberalismo em matéria de política econômica. Agora ambas as vertentes advogam redução do tamanho do Estado e menos impostos. Essa tendência é expressa atualmente pelo Partido Popular Europeu, que conta com a adesão da democracia cristã. Os conservadores liberais ainda relutam em aderir plenamente – embora haja acordo em matéria de política econômica – pelas divergências remanescentes em torno da chamada questão social.

Nesse último aspecto, ambas as vertentes terminaram por chegar a um acordo em torno do estabelecimento da chamada seguridade social. Mas aqui os socialistas acabaram por difundir modelo no qual contribuições estatais passaram a ser relevantes. Depois de grande sucesso nas três décadas subsequentes à Segunda Guerra, o sistema experimenta grandes dificuldades, contribuindo para manter altas taxas de desemprego. Aqui os liberais sociais entendem que o afastamento do Estado deve ser progressivo, para não afetar contingentes populacionais expressivos<sup>23</sup>. De todos os modos, há uma certa confluência no sentido de que, na Europa, proceda-se à desregulamentação da contratação do trabalho e de que os atuais sistemas de manutenção da seguridade social sejam substituídos pela modalidade Fundos de Pensões, plenamente coroados de êxito nos Estados Unidos. Estes, ao contrário da forma de sustentação por contribuições correntes – que retira disponibilidades ao sistema produtivo – , injeta recursos na economia e mantém determinadas taxas de investimentos, com reflexos na eliminação do desemprego.

c) As propostas socialistas e social democrata<sup>24</sup>

As Trade Unions e o Partido Trabalhista Britânico

O Socialismo na Europa está intimamente associado ao movimento operário. Nasceu e se alimentou de um problema concreto, de um interesse real. Pautou-se pelo movimento operário e sindical. Este socialismo deu origem a partidos políticos que se tornaram grandes forças políticas na Europa.

Antes da Revolução Industrial, a fabricação de mercadorias era feita manualmente, ou através da indústria manufatureira. Evidentemente, este sistema ocupava enorme quantidade de mão-de-obra. A introdução da máquina provocou dispensa em massa de trabalhadores. Estes se organizaram sob a liderança de Ludd, reagindo contra o desemprego e destruindo as máquinas. Os empresários ingleses obtiveram do Parlamento uma lei que condenava à morte quem avariasse a maquinaria, em 1812. Já no ano seguinte começaram as execuções.

Em meio à selvageria deste capitalismo, que abria caminho a ferro e fogo, que multiplicava astronômica a produção de carvão, lingotes de ferro, aço, tecidos e fazia migrar a população do campo para a cidade rapidamente, as vilas se transformam em cidades e estas em metrópoles. Nascia a civilização urbana com todos os seus problemas: falta de habitação, água potável, alimentos, vestuário, emprego, juntamente com epidemias incontroláveis. Os salários se aviltam e em decorrência há necessidade de mais trabalho. Os homens trabalham até 17 horas diárias, crianças arrastam lingotes nos fundos das minas, mulheres ombreiam ao lado dos maridos e crianças ao lado das mães.

A partir de 1832, a situação operária começa a melhorar, através do poder de influir politicamente, pois tem lugar na Inglaterra o processo da democratização da representação. A partir desse ano, círculos sempre mais abrangentes são assimilados politicamente e com isso o operariado começa a se fazer representar no Parlamento,

<sup>23</sup> Tenha-se presente que, ao contrário do que ainda acontece em países como o Brasil que não poderiam ser caracterizados como capitalistas, as nações desenvolvidas eliminaram totalmente a questão da indigência (mediante os chamados programas de renda mínima). Esse aspecto não está em discussão.

<sup>24</sup> O texto transcrito é de autoria do prof. Selvino Malfatti (*Propostas de organização da sociedade*. São Paulo, Massao Otino, 1998; Cadernos Liberais – 9).

fazendo aprovar leis favoráveis aos trabalhadores. As "Trade Unions", que em meados do século XIX eram apenas toleradas, em 1871 foram reconhecidas. Na França, o reconhecimento sindical foi legalizado em 1884. Um dos passos mais decisivos foi a fundação da Confederação Geral do Trabalho. Na virada do século, o movimento sindical podia contabilizar várias conquistas que se disseminaram no Ocidente: jornada de trabalho de oito horas, limitação ao trabalho feminino e infantil, salário mínimo, regulamentação de trabalho noturno, descanso semanal remunerado e outras conquistas.

No século XX, as "Trade Unions" criaram o "Labour Representation Committee" com o objetivo de influir partidariamente, através da designação de representantes próprios. Para concretizar tal idéia, são acionados o Partido Trabalhista Independente e a Sociedade Fabiana. O ideário político da Sociedade Fabiana consta no "Fabian Essays in Socialism". Posiciona-se contra o socialismo revolucionário, optando pelo evolutivo. Sua tese capital é que o bem-estar da maioria exige a intervenção estatal. Para os fabianos, a máquina estatal é o instrumento de bem-estar social. Embora inicialmente não cogitasse na criação de um Partido, mas apenas influir nos já existentes, Liberal e Conservador, evoluiu no sentido de criar um Partido, o qual abrigava em seu bojo o ideário socialista. O grande líder desta façanha foi o operário e tradeunionista James Keir Hardie. Foi o primeiro operário a ter assento na Câmara dos Comuns. Pleiteava uma autonomia de atuação em relação aos partidos Liberal e Conservador e em consequência disso, em 1906, foi criado o *Labour Party*. Inicialmente de expressão numérica modesta, 42 membros, o Partido Trabalhista atua em íntima sintonia com os liberais. Quando é deflagrada a Guerra Mundial, os trabalhistas ora apoiam a neutralidade, ora apoiam a guerra. Acabam entrando na coalizão formada por Lloyd George, do Partido Liberal.

Após a morte de Hardie, substitui-o na liderança Ramsay Mac Donald que imprime outros rumos para o socialismo. Entende que este deve ser um elemento moralizador da sociedade e, para tanto, para ter uma influência efetiva sobre ela, o Partido deve aspirar ao poder. Não conseguiu, no entanto, operacionalizar o programa de seu Partido, embora, até 1918, o Partido se contentasse com a atuação nas garantias legais trabalhistas. Neste ano, inclui em seu programa o objetivo da posse coletiva dos meios de produção. Com a vitória sobre os liberais em 1924, conquistando 192 cadeiras contra 159 dos liberais, formou-se o primeiro governo trabalhista na Inglaterra. Enfrenta a crise de 1929 fazendo uma ampla aliança. Em 1930, Donald perde a liderança em favor de George Lansbury.

Com a eleição de Clement Attlee, em 1935, para a liderança do Partido Trabalhista, o Partido toma outros rumos. É abandonada a postura pacifista em relação ao nazismo, formando uma coalizão para dar sustentação a Winston Churchill, do Partido Conservador. Com a ampla maioria conquistada em 1945, o Partido Trabalhista recebe poder suficiente para pôr em prática seu programa. Sua atuação mais marcante se faz sentir na economia através das nacionalizações, inclusive o Banco da Inglaterra. Perdem a maioria para os conservadores em 1951. Consegue chegar ao poder por mais duas vezes, 1966-70, e 1974, antes do longo período conservador, para somente retornar com Tony Blair, o qual retira o caráter socialista do Partido.

Mas ao que se propunha o Partido Trabalhista Inglês, abrigando em seu bojo o socialismo? O objetivo geral era estabelecer na comunidade britânica o socialismo. Para tanto, comprometia-se a respeitar a organização estatal da maneira como estava estruturada. Fazia voto de fé na democracia e obrigava-se a seguir as regras do jogo político. Condenava

os sistemas ditatoriais e abominava os totalitários. Desejava pautar-se pelo respeito à oposição. Caso recebesse o poder do eleitorado, e sua ação fosse obstruída pela Câmara dos Lordes poderia propor sua extinção. Pretende que os recursos do País, tanto de ordem material como humana, sejam utilizados como meio para o bem-estar de todos. Enfatiza que "para todos" é a diferença da proposta socialista da capitalista. Condenam, também, uma planificação global e sim uma organização que economicamente atenda aos seguintes princípios: 1) Planejamento da indústria; 2) Disciplinação das atividades produtivas devidamente descentralizadas e com aproveitamento racional dos recursos naturais; 3) Selecionar, para o exercício das diversas tarefas os mais aptos e competentes; 4) Fixação do padrão de vida que a economia inglesa pode comportar para seus cidadãos. Para atingir tal objetivo se propõe deslocar o eixo do móvel econômico, transferindo-o do "lucro" para o "benefício" social. Nesse sentido, o primeiro passo será estatizar o Banco da Inglaterra. Preconiza a eliminação da propriedade privada, com a devida indenização. Quer ainda a nacionalização da indústria carbonífera e manter o controle estatal sobre os combustíveis. Objetiva também a estatização dos transportes, melhoria nos serviços de assistência social e um programa de desenvolvimento agrícola.

#### O abandono do ideário da sociedade sem classes

Com a eleição do Partido Conservador, sob a liderança de Margareth Thatcher, em 1979, começa o período de desmonte da estatização. Praticamente, todo trabalho de socialização sofreu reparos por parte dos conservadores. A escolha de Tony Blair para a liderança do Partido Trabalhista não mudou a política de privatização. Blair percebendo as tendências da vontade do eleitorado, propõe e consegue revogar a cláusula IV do Programa, a qual caracterizava o Partido como socialista. Além disso, abandona-se o propósito da posse coletiva dos bens de produção ou a estatização. Com isso, recebeu o apoio do eleitorado e conseguiu reeleger-se em 1997.

Outros países também tiveram uma hegemonia socialista no após guerra. É o caso da Áustria (1970-1989), Dinamarca (1975-1981), Alemanha (1970-1981), Grécia (1981-1989), Espanha (a partir de 1982), Suécia (1970-1975 e entre 1982 e 1989), e França, a partir de 1981, a qual analisaremos a seguir. Cresceu também o eleitorado socialista, quase todos em torno de 30%, na Bélgica, Finlândia e Holanda. Na Itália, os socialistas participaram das coligações mas o Partido Democrata-cristão mantinha a liderança, enquanto os comunistas dominavam a esquerda.

#### O Socialismo francês e suas peculiaridades

O caminho natural do socialismo, ao menos na maioria dos países da Europa, foi a Social-Democracia. Em França, esta transição está relativamente tardia, devido às suas particularidades. A vitória do Partido Socialista Francês ocorreu em 1981, com François Mitterrand para a Presidência e no segundo escrutínio faz maioria também no Parlamento. Os socialistas tentam enquadrar o sistema financeiro dentro do programa socialista. Os demais setores já estavam estatizados. As dificuldades financeiras se avolumaram e os socialistas perderam as eleições parlamentares de 1987 em favor dos liberais. Mitterrand muda de tática. Abandona as nacionalizações e tenta implantar um política econômica de consenso. Recebe do eleitorado um segundo mandato. Tendo dissolvido a Assembléia, obtém maioria parlamentar, mas mantém a prática econômica pragmática. Aí advém o

impasse: o Partido não consegue fazer valer seu programa perante o Presidente, nem este consegue levar os socialistas para a opção social-democrata.

As principais causas do porquê de o Partido Socialista não se tornar social-democrata podem ser arroladas como as seguintes: primeiramente, o socialismo francês tem sua origem no socialismo intelectual, moral, como um projeto teórico. O Partido Comunista originou-se por desmembramento do Socialismo francês. Em segundo lugar, pode ser apontado o Republicanismo, ideologia esta que se opõe ao Monarquismo, no passado forte na cultura francesa, mas ainda atualmente difuso na sociedade francesa. O Republicanismo se empenha para que o Estado funcione, daí seu culto. Há, inclusive a École Nationale d'Administration que prepara a elite governante. Outro componente é o anticlericalismo. Os socialistas se identificaram de tal sorte com estes componentes culturais que, para os socialistas, ser francês e ser socialista é a mesma coisa, e, na maioria das vezes, com o aval da nação francesa.

A aproximação de Mitterrand com a Social-Democracia pode ser verificada com o tratamento dado por ele à questão do desemprego. Aceita os mecanismos da economia de mercado, com a competição das empresas. Em contrapartida, no entanto, requer a nacionalização do crédito e das grandes empresas industriais. O desemprego tem um tratamento social e os sindicatos são reforçados dentro das empresas. É, o modelo da social-democracia sueca. Outro exemplo típico é a questão da segurança. François Mitterrand experimentou na própria pele a escalada do terrorismo, a progressão da delinquência, a agudização dos movimentos separatistas, o tráfico de drogas e outros. O socialismo não lhe oferecia medidas concretas, pois batia na mesma tecla do pecado original do capitalismo. Por conta e risco próprios, tomou medidas práticas, usando mesmo do recurso à repressão, recebendo o apoio da sociedade francesa.

Como dissemos acima, há uma evolução natural do socialismo europeu em direção à Social-Democracia. Na Inglaterra, Tony Blair faz retirar do programa do Partido Trabalhista os princípios socialistas. Na Itália, os comunistas romperam com o passado e criaram o Partido da Esquerda Democrática, conseguindo, inclusive, através de alianças formar em 1996 um Governo. Felipe González professa abertamente a Social-Democracia na Espanha e continua a ser o líder de sua agremiação. Na Alemanha aprofunda-se a distância do Partido Social Democrata com a antiga proposta socialista. Os socialistas da Áustria, Noruega, Suécia e Finlândia abandonaram o radicalismo condenatório à União Européia e também caminham em direção à social-democracia.

#### A Social-Democracia e o Revisionismo

O termo *Social-Democracia* surge na Alemanha em 1848, dentro de um contexto revolucionário europeu. Na França cai a monarquia liberal, na Áustria o absolutismo é derrotado, a Hungria desliga-se do Império Austro-húngaro, na Itália começa a luta pela unificação. A própria Rússia imiscui-se nos negócios europeus. Na Alemanha ocorre uma insurreição que consegue eleger por sufrágio universal o Parlamento de Frankfurt, mantendo a união com a Áustria. No seio destes movimentos, surgem também propostas para a melhoria da sorte dos trabalhadores. Todos os grupos que se dedicavam a tais questões foram genericamente denominados na Alemanha de sociais-democratas. Já em 1875 surge o Partido Socialista e, finalmente, em 1890 consagra-se definitivamente com a designação de Partido Social Democrata da Alemanha, período este em que tem lugar o

revisão de Bernstein. A Social-Democracia, como a conhecemos atualmente, emergiu de uma "revisão" do marxismo da Social-Democracia alemã. Este movimento ficou conhecido como "Revisionismo". A crítica promovida teve como principal autor Eduard Bernstein. No Congresso de Stuttgart, de 1898, as teses de Bernstein foram amplamente debatidas. Apesar de minoritário, o autor do Revisionismo não foi condenado, mas simplesmente recebeu uma moção para que expusesse com mais clareza seu pensamento, o qual seria retomado no próximo Congresso.

O Revisionismo não pretendia destruir o Marxismo, apenas inventariá-lo, quiçá, modernizá-lo. No entanto, a crítica atingiu sua própria essência, sendo difícil acatar as teses revisionistas e ao mesmo tempo continuar marxista. O estudo de Bernstein atingiu a doutrina e o programa da Social-Democracia alemã. Primeiramente, vejamos a doutrina.

1. Marx havia predito uma geral e maciça concentração de empresas. Bernstein constata que as pequenas e médias empresas são tão dinâmicas como as grandes. As grandes empresas não conseguem absorvê-las e elas continuam a se desenvolver paralelamente. Além disso, seu número, em vez de diminuir por absorção das maiores, estão se disseminando.

2. Marx havia concluído pela tendência da proletarização da classe média. Bernstein contrapõe a constatação do aumento considerável da classe média. Pela ascensão social, o próprio proletariado consegue tornar-se classe média.

3. Marx previra que o capitalismo, de crise em crise, iria se autodestruindo. Bernstein não contesta as crises do capitalismo, mas conclui que o capitalismo consegue acionar mecanismos os quais superam as crises, minimizando seus efeitos, ou mesmo anulando-os. Alguns desses mecanismos são o desenvolvimento do crédito, a ampliação dos mercados, a racionalização da produção e outros.

4. Marx pensara que o móvel da sociedade seria a luta de classes devido ao modo de produção, e isto seria científico. Bernstein contesta a conclusão de Marx, fazendo ver que o que se pensou que fosse científico, na verdade, era moral, pois seu objetivo era melhorar a sorte dos trabalhadores.

5. Conforme Marx, uma das conseqüências da concentração econômica seria a concentração política. Ora, isto não se verificava, pois, com a gradual absorção das camadas mais pobres, através da dispensa primeiramente da propriedade e depois da renda, o capitalismo liberal ia aos poucos se democratizando.

Estas cinco teses atingiam em cheio a doutrina marxista da Social-Democracia. Bernstein vai mais longe: propõe uma mudança de estratégia para a Social-Democracia. Em primeiro lugar, o Socialismo deve abandonar a idéia de expropriar o Capitalismo. Os socialistas devem preparar quadros de trabalhadores para gerir empresas. Apostar numa ação pedagógica para os trabalhadores. A solução da nacionalização também não é bem vista por Bernstein. Criaria para o Governo socialista enormes dificuldades operacionais, pois não teria à mão homens para gerir uma empresa pública daquele porte. Em segundo lugar, o Socialismo não pode dedicar-se exclusivamente a uma classe social, os trabalhadores. Para ele, o Capitalismo está expandindo a classe média, em vez de eliminá-la. Dessa forma, se o Socialismo se resumir no proletariado, corre o risco de ficar com uma classe minoritária. Desse modo, achava que os socialistas deviam fazer acordos com outras camadas sociais, conseguindo delas seu concurso. E, em terceiro lugar, os socialistas não podem pensar só em termos de ruptura radical com os capitalistas. Isto posto, a idéia de

uma classe que domina sobre as demais é considerada anacrônica. Aceita o concurso da democracia burguesa, deixando de considerá-la tão-somente formal, como faziam os socialistas tradicionais. Para Bernstein, a democracia é um meio e um fim. É o caminho para se chegar ao socialismo, mas também é seu fim. Para se chegar lá é preciso descentralizar, e o caminho serão as cooperativas de consumo, sindicatos nas indústrias e a autonomia comunal.

Conclusivamente, Bernstein propõe que a Revolução não é possível, pois a democracia burguesa não é tão formal como o Mestre Karl Marx afirmava. A Revolução terá que necessariamente usar da violência e a ditadura atentará contra a liberdade. O povo não trocará espontaneamente uma liberdade concreta, da democracia burguesa, por uma liberdade em forma de promessa, da democracia marxista. Nesse caso, a Revolução somente é possível como golpe. Além disso, a Revolução não é desejável, pois o Capitalismo, apesar de suas crises, não funciona tão mal. Revela-se, inclusive, com capacidade para adaptar-se aos novos tempos e às novas exigências econômicas.

Tendo em vista que a crítica de Bernstein torpedeou o marxismo em seus alicerces, como se explica que suas lideranças continuaram a confessar-se marxistas até após a Segunda Guerra Mundial? Há algumas hipóteses. Primeiramente, registra-se que no Congresso de Stuttgart, em 1898, os seguidores do Revisionismo constituíram uma ala minoritária, sendo que os marxistas se tornaram hegemônicos. Outras correntes socialistas estavam presentes, como o blanquismo, o anarquismo ou o socialismo de Proudhon. Evidentemente seria contraditório a ala partidária vencedora adotar as teses dos vencidos. Em segundo lugar, todos sabiam que o apelo revolucionário é mais atraente para os jovens do que um discurso reformista. E em terceiro lugar, os líderes da Social-Democracia alemã tinham tido relações pessoais com Marx e Engels. O próprio Bernstein cuidou de assuntos pessoais de Marx após sua morte, por incumbência dele. Com Engels, Bernstein conviveu muitos anos, após sua transferência para Londres, em 1888, devido às perseguições políticas. Por isso, as circunstâncias pessoais evitaram o rompimento.

### O governo de Bismarck

A Alemanha, país tipicamente emerso do feudalismo, não conhecia um Estado central aglutinador. Em seu lugar vingavam pequenos principados, cada qual com sua forte autonomia política e econômica. Mesmo o Sacro Império Germano-Romano que conseguiu impor um governo central. As lutas religiosas da Reforma Protestante provocam o nascimento de duas Confederações, mas sem, contudo, caracterizar uma efetiva unificação. A unificação somente surgiu sob a hegemonia da Prússia, sob a liderança de Otto von Bismarck, o qual, em 1871, é nomeado Príncipe e feito Chanceler do Império, sob a coroa de Guilherme I da Prússia. Bismarck se manteve no poder até 1890.

A organização institucional do País praticamente foi a implantação do regime prussiano. Na cúpula do poder estava o Imperador - denominado Kaiser. Ele escolhia livremente o Chanceler-Chefe do Governo. O principal apoio do Governo não provinha do Parlamento, mas do próprio Imperador e da Dieta, órgão que representava os estados e os principados. Os príncipes tinham a prerrogativa de escolher o Imperador, daí sua enorme ascendência política, em detrimento do Parlamento. Este, denominado de *Reichstag*, era eleito por sufrágio universal, o qual somente se concretizaria em 1919, quando foi admitido o voto feminino. O Parlamento nem escolhia, nem destituía o Chanceler. O próprio

orçamento, assunto de sua competência, não era observado pelo Kaiser. Mesmo assim, não se poderia dizer que a organização política fosse uma autocracia. O Kaiser podia influenciar na promulgação das leis, mas não tinha o poder de veto. Os tratados deviam ter a aprovação da *Bundesrat*, a Dieta, e o dinheiro só podia ser obtido com a aprovação do Parlamento.

Bismarck dá enorme impulso à industrialização, provocando o surgimento de várias regiões industriais. Com a indústria advieram os problemas sociais. O Governo, tendo pela frente o exemplo da Comuna de Paris, procurava neutralizar os socialistas revolucionários, juntamente com seus sindicatos. Para tanto, promove uma legislação protecionista e faz aprovar a Lei de Proibição dos Socialistas, pela qual podia cercear a ação dos sociais-democratas. Bismarck e seu governo não tinham um critério em relação aos grupos políticos. Perseguiu indiscriminadamente tanto os favoráveis ao sistema parlamentar como os partidários da Revolução, ou de atos terroristas, como foi o caso dos dois atentados contra o Imperador.

Após a queda do Chanceler Bismarck, pôde a legislação discriminatória ser afastada e os partidos liberais e democráticos participam livremente dos pleitos eleitorais. É o caso do Partido Social Democrata que consegue obter 20% dos votos.

#### O período de entre guerras

Uma ideologia vai se implantando paulatinamente na Alemanha: o Nacionalismo. A ela associou-se outra idéia, a de tornar a Alemanha uma potência mundial. Ambas as idéias, expressas pelo pangermanismo, termo emprestado da Liga Pangermânica fundada em 1895. Esta Liga advogava a expansão da Alemanha, devendo incorporar todos os povos teutônicos da Europa Central. Seus limites se estenderiam até a Dinamarca, Holanda, Luxemburgo, Suíça, Áustria e Polônia. Advogavam ainda um império colonial no Leste, até aos Balcãs e a Ásia Ocidental. Conforme o filósofo Fichte, os alemães eram uma raça superior, cabendo a eles impor a paz na Europa. Outros intelectuais passaram a divinizar o Estado, a glorificar o poder levando a bom termo o projeto de uma Grande Alemanha. Evidentemente, dentro desse contexto, o sistema representativo era considerado uma perda de tempo e desnecessário, e todos foram assimilando a idéia da necessidade de um Estado autoritário. O movimento pacifista era inexpressivo, desaparecendo com a guerra. Até mesmo os intelectuais participaram concretamente dos afazeres bélicos, quer no "front", quer nas tarefas dedicadas à guerra.

A derrota militar da Alemanha provocou a queda da monarquia. Os socialistas revolucionários aproveitam a ocasião para tentar implantar um regime semelhante ao soviético, tendo como suporte conselhos de soldados e marinheiros. Diante da ameaça, forma-se uma coalizão de sociais-democratas, liberais e católicos, para se organizar um Governo Provisório que conseguiu derrotar os revoltosos, tomar as providências para organizar um Governo constitucional. A Assembléia Nacional Constituinte instala-se em 1919. Teve a adesão de mais de 60% da população. Em pouco espaço de tempo a Assembléia dá por concluídos os trabalhos: de fevereiro a agosto. Como a reunião teve lugar em Weimar, seria denominada a República de Weimar.

Após as eleições de 1920, houve uma acomodação partidária. Os socialistas independentes, que haviam conseguido 18% dos votos, uma parte alia-se ao recém fundado Partido Comunista, e outra parte migra para os sociais-democratas. A partir de então, os comunistas combatem sistematicamente, tanto os sociais-democratas, como a República de

Weimar. Inclusive, em 1932, ajudam a eleger Adolfo Hitler, e em 1939, é firmado o Pacto de Não-Agressão com Stalin. Quanto aos católicos, tinham dois partidos, o de Centro e o Partido Popular da Bavária. O primeiro comprometeu-se com a República, enquanto o segundo propugnava por soluções autoritárias. O Partido Democrata Alemão representava a ideologia liberal e foi o idealizador da República de Weimar. Outra agremiação liberal era o Partido Popular, mas seu comprometimento maior era com o capitalismo, ficando em segundo plano as instituições políticas. Finalmente, os nacionalistas, agremiados no *Deutsche*, encaminharam-se para o apoio aos nazistas do Partido Nacional Socialista.

Nas eleições de 1930, a Aliança de Weimar obtém apenas 46% das cadeiras. Os partidos autoritários e totalitários conseguem 41% das mesmas, enquanto os nacional-socialistas já detém 18 delas. Em 1932 tem lugar a eleição presidencial. O marechal Hindenburg candidata-se à reeleição. Necessita de um segundo turno para se reeleger, tendo como oponente Adolf Hitler. Os comunistas, percebendo que não elegeriam seu candidato votam em Hitler, evidenciando a proximidade ideológica dos dois totalitarismos: nazismo e comunismo. E com as eleições de 1932 e 1933, Hitler se torna o Chanceler.

A República de Weimar, com sua coalizão de Weimar, foi a primeira experiência socialista na Europa Ocidental. Os encargos sociais foram repartidas proporcionalmente entre patrões e empregados, 40% para cada um. Foi com esta experiência que se começou a falar em Estado Social de Direito, pois até então somente havia o Liberal. As duas agremiações, cada qual com sua doutrina e programa, não se hostilizavam - ao contrário, complementavam-se.

### O Congresso de Stuttgart

Novamente a Alemanha é derrotada num Conflito Mundial. Isto lhe custa a divisão de seu território em República Federal Alemã (Ocidental), e em República Democrática Alemã (Oriental). À testa do Partido da Social-Democracia Alemã é colocado Kurt Schumacher. Detestava tanto a direita burguesa, como os comunistas. Achava que a responsabilidade do nazismo cabia a estas facções estremadas. Mas, mesmo assim, dizia-se marxista. Tinha, porém, algumas simpatias tanto na direita como na esquerda. Na primeira podiam ser contados os moderados, os liberais e o Centro católico. Mas na esquerda, detestava todos os que não tinham se oposto à dominação soviética. Como, no entanto, não conseguia fazer uma avaliação imparcial, tanto do capitalismo como do comunismo, não conseguia também dar rumos à social-democracia. Ficou isolado até sua morte em 1952. Estas mudanças iriam ocorrer no Congresso de Godsberg, em 1959, no qual o marxismo é abandonado.

O Partido da Social-Democracia Alemã, nos sucessivos pleitos eleitorais, não conseguia ultrapassar a percentagem de 30% dos votos. Konrad Adenauer, à frente da coalizão União Democrata Cristã- CDU e União Social Cristã - USC, continuava invencível eleição após eleição. O apelo ao eleitorado por Adenauer era simples, mas convincente e veladamente criticava seus opositores: nada de experiências. O que seriam as experiências? Evidentemente, seria um governo de partidos que se diziam marxistas. Em 1956, o Partido Comunista foi interdito por lei constitucional. A Social-Democracia continuava na ambigüidade de se dizer democrata e proclamar-se marxista, defender a luta de classes, condenar a propriedade privada e outros princípios. No mínimo não era confiável.

Os primeiros sinais de mudanças ocorrerão em 1958, no Congresso de Stuttgart. Neste Congresso, novas lideranças se salientam: Heinrich Deist, em questões teóricas, Helmut Schmidt, em matéria econômica e Willy Brandt em assuntos políticos. Dois textos fundamentais são votados neste Congresso. Um dizia respeito à defesa. Propunha-se um exército de voluntários e se condenava o recrutamento. Silenciando sobre a Aliança Atlântica, reconhecia-a implicitamente. O outro, sobre a ordem econômica, será o decisivo. Abandonavam-se as idéias de socialização da economia, ou planificação. Apenas a indústria carbonífera seria coletivizada. Reconhecia-se a propriedade privada como um móvel para o progresso. Liberdade de consumo, liberdade plena para pequenas e médias empresas, propunha certo controle do Estado sobre as grandes empresas. Como a Alemanha estava saindo de uma guerra, de momento só havia médias empresas. Reconhece a legitimidade do regime implantado na Alemanha, em 1949, na sua Carta Constitucional, e se propunha a aperfeiçoá-lo. Fazia referência à ética cristã, e renunciava ao monismo filosófico optando pelo pluralismo. Defendia a autonomia das igrejas. Acenava para uma repartição mais justa nos rendimentos, desenvolvimento da co-gestão e o início de uma nova ordem econômica para tornar a empresa mais democrática.

As medidas aprovadas neutralizavam os receios da sociedade. Daí em diante, em vez de propor mudanças radicais, as "experiências" de que falava Adenauer, o Partido apresenta-se como uma alternativa para a alternância no poder. Deixou de ser o partido das surpresas, para ser um partido de renovação, sem causar receios.

Após a reforma do Partido, a Social-Democracia começa a colher vitórias eleitorais. Primeiramente localizadas, em seguida regionais e finalmente em 1969, com a aliança com o Partido Liberal, consegue formar o governo, com Willy Brandt. Permanece no poder até 1982, Brandt até 1974 e após Helmut Schmidt.

Os governos sociais-democratas conseguiram aumento para os assalariados e melhores aposentadorias. Isso teve reflexo imediato na economia. Na década de oitenta, a tendência seria no sentido de menos intervenção estatal, a qual os sociais-democratas não aderem e em conseqüência perdem para os democrata-cristãos, os quais governam até 1994. A aliança, porém, com o Partido Liberal lhes possibilitou participar do Governo, garantindo maioria. Sob a liderança de Helmut Kohl, importantes avanços são conseguidos com o concurso dos liberais-democratas, como o Mercado Comum Europeu, a unificação da Alemanha e o fim do governo comunista na Alemanha Oriental.

Em síntese, a Social-Democracia é a denominação que se dá à agremiação socialista que abandona a utopia da sociedade sem classes e aposta no aprimoramento do capitalismo. Consoante essa definição, são sociais-democratas os grandes partidos socialistas, com a única exceção do francês, inclusive o Partido Trabalhista Britânico.

#### d) As encruzilhadas do Conservadorismo Católico<sup>25</sup>

... os católicos, em sua imensa maioria, pelos autores mais significativos, consideram a *justiça social uma virtude*, isto é, um hábito afetando os atos livres do homem, uma regra interna de perfeição moral. Isso enquadra a teoria católica como

<sup>25</sup> O texto transcrito é de autoria do prof. Ubiratan Macedo, sendo de nossa responsabilidade o título ora adotado. Figura no livro *Liberalismo e Justiça Social*. São Paulo, IBRASA, 1995, p. 98-102.

processual ou procedimental. A justiça social não é um estado de coisas da sociedade, independente das pessoas, é uma norma pela qual, quer como governantes quer como membros de grupos ou cidadãos comuns, as pessoas têm a obrigação moral de pautar sua atividade social. Mesmo porque, lembra João Paulo II: "Uma situação – e de igual modo uma instituição, uma estrutura, uma sociedade – não é, de per si, sujeito de atos morais; por isso, não pode ser, em si mesma, boa ou má" (*Reconciliação e Penitência*, Ed. Paulinas, § 16, p. 52, 1984).

Excetuam-se, do grande estuário da tradição católica, autores menores ligados ao progressismo católico. Só para darmos um exemplo, vejamos o manual de moral social de Marciano Vidal.<sup>26</sup> Nele se diz que o estudo tradicional da justiça deve ser reorientado enquanto categoria organizadora da ética social. Essa reorientação consistiria em apresentar: (a) "A justiça como Ideal Utópico da Igualdade"; (b) "A Justiça como 'questionamento' anterior à ordem estabelecida". Nos diz que este é o caso da justiça social, sobretudo (c) A Justiça como categoria dinamizadora da mudança. E, também, da "conflitividade social" ela "dinamiza e integra" a mudança num sentido que explicará com outra seção do texto como revolucionária.

A justiça social, nessa visão, ligada à Teologia da Libertação e à Teologia da Revolução, aparece como um *estado futuro da sociedade* (utopia) em função do qual deve-se criticar e questionar a ordem vigente para transformá-la revolucionariamente, sem se excluir a violência ou o respeito aos procedimentos democráticos, aliás apresentados como formais, sem conteúdo, necessitando a liberdade ser complementada pela igualdade, sem estabelecer uma hierarquia maior para a liberdade e ignorando que a busca da igualdade sem limites na liberdade acaba por sacrificar esta, na advertência clássica de Tocqueville.<sup>27</sup>

Esse grupo, além de minoritário, discrepa da orientação do atual Papa João Paulo II, que nas suas encíclicas sociais *Sollicitudo Social* (1987) e *O Centenário da Rerum Novarum* (1991), deixou clara a posição da Igreja ao afirmar que sua doutrina social: "não é uma terceira via entre o capitalismo liberal e o coletivismo marxista, nem sequer uma possível opção entre outras soluções menos radicalmente contrapostas" (*Sollicitudo Rei Socialis*, § 41, p. 80, Ed. Paulinas, § 41, p. 80).

Explica a seguir que a doutrina social da Igreja não é uma ideologia, mas uma *reflexão à luz da fé e da tradição eclesial*, é teologia, não sistema ou programa econômico ou político, nem manifesta preferências por uns ou por outros (idem).

Na encíclica de 1991 insiste em que a "Igreja não tem modelos a propor", mas "reconhece o valor positivo do mercado e da empresa" (*Centesimus Annus*, Ed. Vozes, § 43, p. 74). Isto após responder à pergunta se com a falência do comunismo, o sistema social adequado ao Terceiro Mundo seria o capitalismo; sua resposta apresenta-se nestes termos:

"Se por 'capitalismo' se indica um sistema econômico que reconhece o papel fundamental e positivo da empresa, do mercado, da propriedade privada e da conseqüente responsabilidade pelos meios de produção, da livre criatividade humana no setor da economia, a resposta é certamente positiva, embora talvez fosse mais apropriado falar de

<sup>26</sup> *Moral de Atitudes*, trad. bras., Aparecida, vol. 3, 1986.

<sup>27</sup> Para se ter uma idéia do radicalismo da Teologia da Libertação, consultar *A Idolatria do Mercado*, ensaio sobre Economia e Teologia por Hugo Assmann e Franz Hinkelammert, Vozes, Petrópolis, 1989.

‘economia de empresa’, ou de economia de mercado, ou simplesmente ‘economia livre’. Mas se por capitalismo se entende um sistema onde a liberdade no setor da economia não está enquadrada num sólido contexto jurídico que a coloque a serviço da liberdade humana integral e a considere como uma particular dimensão desta liberdade, cujo centro seja ético e religioso, então a resposta é, sem dúvida, negativa”. (§ 42, p. 73).

Impossível pedir mais uma completa adesão ao capitalismo ocidental moderno, o que se rejeita é o capitalismo manchesteriano do início do século XIX sem lei social alguma. Mesmo porque, antes da pergunta, já o Papa escrevera:

“Na sociedade ocidental foi superada a exploração, pelo menos nas formas analisadas e descritas por Karl Marx”. (*Centésimo Anus*, § 41, p. 72)

A Justiça Social, como já nos referimos, passa nas encíclicas de João Paulo II a um segundo plano, vindo ao primeiro plano a *Solidariedade* e a doutrina social da Igreja perde seu caráter político que assumira antes como programa de terceira via, para voltar a ser teologia, reflexão ética e religiosa julgadora dos problemas sociais.

Nesse contexto fica clara a conceituação de justiça social da Igreja como um *ideal moral* para orientar pessoas e não um programa concreto de políticas públicas. Muito menos um estado da sociedade desejável e a igualdade postulada pela Igreja é de uma igualdade de essência, de dignidade comum a todo homem e nos correspondentes direitos fundamentais, sem excluir a desigualdade funcional e a resultante dos dons diversos e do trabalho de cada um.<sup>28</sup> Não há explícita adesão à igualdade de oportunidades liberal, mas há a rejeição da igualdade de resultados socialista.

A justiça social, para a Igreja, é um *novo espírito* que pede o reconhecimento do destino universal dos bens materiais para todos os homens e não para minorias, pede que o trabalhador não fique nas suas necessidades básicas entregue à competição livre. Maior igualdade no comércio mundial, melhor qualidade nos serviços públicos, uma distribuição mais justa da riqueza evitando grandes desequilíbrios, mas sem dar receitas para isto e por motivos éticos: a igualdade essencial dos homens. Preconiza uma maior igualdade entre regiões e setores da economia de um país e entre os países do mundo condenando o “fosso” entre eles. Tais as atribuições da justiça social nas últimas encíclicas e na síntese de suas funções por Gregório Rodriguez de Yurre em seu capítulo sobre a Justiça no *Curso de Doutrina Social Católica*.<sup>29</sup>

Como avaliar essa doutrina sobre a justiça social da tradição católica? Em primeiro lugar, ver nela o que ela é, uma doutrina religiosa inspiradora de comportamento e ligada à nossa tradição cultura e sua inspiradora. Merece o maior respeito nesse nível.

Agora, em nível de doutrina política inspiradora da ação do Estado Nacional como o objetivo de política nacional, talvez caibam outras considerações. Como por exemplo, de que a justiça social, na visão católica, só trata do problema da distribuição, ignora o problema central da economia moderna que é o da produção, o do desenvolvimento.

A justiça social católica ignora o problema de desenvolvimento; sua obsessão é distribuir o que existe, seja em nível interno, seja em nível internacional. Como bem

<sup>28</sup> Cf. Constituição “A Igreja no Mundo de Hoje do Concílio Vaticano II”, § 29, p. 34 da trad. brasileira da Vozes e o recente artigo do Bispo Dom José Fernandes Veloso – “Igualitarismo Impossível”, JB, página do 1º Caderno de 26/07/91.

<sup>29</sup> BAC, Madri, 1967.

observa o argentino Mariano Grondona, a visão econômica subjacente a ela é estranha ao que gera a prosperidade; “não é a distribuição da magra riqueza existente, se não a criação da (indefinida) riqueza potencial existente. Mas se algo impede que ela venha à existência, permitindo o bem-estar geral, é justamente a política distributivista que desalenta as inversões”.<sup>30</sup>

Michael Novak analisou com demora no seu *O Espírito do Capitalismo Democrático*, as razões disso e mostrou que a atividade econômica não é um jogo de soma zero, no qual se alguém ganha é porque outro perdeu; existe a *criação* econômica, obra dos empresários schumpeterianos, mola do sistema econômico. O descobridor de um novo tipo de artefato de um computador gera progresso e riqueza e não a tirou de ninguém. A justiça social católica é uma teoria adequada a países ricos onde há o que dividir. A socialização da miséria não resolve o problema dos pobres, indivíduos ou países.

Ademais, a justiça social católica com esse enfoque distributivista é injusta, como explica Grondona:

“Há que descobrir um segundo critério de justiça, distinto do distributivo que faça, não só aconselhável se não ‘obrigatório’, optar pela solução do crescimento e da abundância. Esse critério salta aos olhos, tão logo advertimos que deixar de crescer para distribuir é um ato de injustiça para com os que ... virão. No seu livro *Teoria da Justiça*, John Rawls fala do princípio de ‘justa poupança’ como um caso de justiça entre as gerações. Quer dizer que uma sociedade distributivista, que não poupa nem investe, é injusta para com aqueles que virão. A Igreja que fez tanto em favor dos que virão, ao lutar contra o aborto deveria adotar este princípio. Uma sociedade distributivista, não desenvolvimentista, que prefere a distribuição ao investimento, é injusta ao rechaçar a riqueza que virá, porque deixa o futuro sem futuro. Os que ainda não têm voz também contam na conta da justiça. Se se trata de optar, então há duas classes de pobres, como há duas classes de riqueza: os que estão e os que, todavia não estão ainda. Estes têm tanta importância moral como aqueles. Desde o momento que atendê-los supõe investir e crescer, toda política que atende contra as motivações e os canais do crescimento, não só é economicamente irracional, como também socialmente injusta”.<sup>31</sup>

## V.A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E SEUS CRÍTICOS

### **Apresentação**

Na crítica a que tem sido submetido o sistema democrático-representativo, cumpre considerar de modo autônomo aquela proveniente dos grupos que, preconizando outra alternativa, cuidam de exacerbar os seus inevitáveis defeitos de forma a transformá-los em impasses de tais proporções que implicam na pura e simples rejeição. O outro segmento compreende aquelas pessoas efetivamente interessadas em prosseguir na rota de seu aperfeiçoamento, o que tem sido uma constante desde a sua consolidação no século XVIII, na Inglaterra, a partir do que se deu sua adoção como modelo digno de ser disseminado.

---

<sup>30</sup> *Bajo El Imperio de Las Ideas Morales – El desarrollo moderno como fenómeno social*. Editorial Sudamericana, Buenos Ayres, p. 198, 1987.

<sup>31</sup> Grondona, Mariano. Ob. citada, p. 198 a 199.

Nos países desenvolvidos, em especial nos Estados Unidos, os níveis de abstenção tornaram-se o grande cavalo de batalha daqueles críticos. Nesses países, após o fracasso da experiência soviética, à qual creditavam a manutenção, no Ocidente, da chama da igualdade – sem embargo do repúdio ao totalitarismo – ressuscitaram o fantasma da democracia direta. Em consequência, readquirem merecida atualidade os estudos sobre a democracia ateniense. Precedentemente, os de maior sucesso seriam da lavra de sir Ernst Baker (1874/1960). Tiveram o mérito de fazer renascer a compreensão, comum no século XVIII, de que se tratava do **sorteio**. O próprio Rousseau destaca tal aspecto, do mesmo modo que Montesquieu e outros autores daquele período. O **democratismo**, posto em circulação pela Revolução Francesa, cuidou de popularizar um outro entendimento, indutor de graves equívocos e que acabaria sendo colocado ao serviço do totalitarismo, a maior tragédia do século XX.

Mais recentemente, o tema mereceu expressivo aprofundamento do estudioso dinamarquês M. H. Hansen. Resumo de seu alentado estudo – originalmente em seis volumes -- apareceu na década passada. Na versão inglesa em 1993 e, na francesa, em 2003. Estas últimas edições foram intituladas de **A democracia ateniense na Idade de Demóstenes**. Seu mérito encontra-se no fato de que indica quais as matérias que, de fato, incumbiam à Assembléia. Eram previamente examinadas por um Conselho cujos membros selecionavam-se por sorteio. Deste modo, metade das disposições da Assembléia constituía simples referendos de disposições do mencionado Conselho. Além disto, a decisões emanadas diretamente da Assembléia deviam ser submetidas a outra organização, (também formada por sorteio), integrada pelos chamados **Heliastes**, que podia inclusive embargá-las. Incumbia-lhe ainda punir o autor de proposição considerada danosa para a cidade. Enfim, Hansen faculta uma visão nada romântica daquela experiência.

De sorte que o recurso à Grécia Antiga para desvalorizar o cerne da experiência política ocidental – a que corresponde o sistema democrático-representativo – sai inteiramente combatido dessa revisita à tão endeusada experiência.

Roteiros mais seguro para o desejável aprimoramento daquele sistema encontram-se nas obras de Robert Dahl -**Sobre a democracia** (1998) e Norberto Bobbio (1909/2002) - **O futuro da democracia** (1984), ambas consideradas no texto.

Neste volume, aborda-se ainda o tema da autoridade, levando em conta que não há muita clareza quanto ao seu exercício, sobretudo nos países recém saídos do autoritarismo, como Brasil e Portugal.

## 1. O processo democrático segundo Dahl

Robert Dahl (nascido em 1915) é professor emérito de Ciência Política da Universidade de Yale, onde ensinou durante largo período, tendo exercido a presidência da American Political Science Association e merecido importantes prêmios, consagradores de reconhecimento de suas contribuições à ciência política. Em sua vasta bibliografia, destacam-se: *Dilemas of Pluralistic Democracy: Autonomy vs Control*; *Polyarchy: Participation and Opposition*; *After de Revolution? Authority in a Good Society* e *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Sua última obra *Democracy and its critics* (Yale University Press, 1989) corresponde a uma síntese de sua prolongada meditação acerca da democracia.

Dahl parte da tese de que as tentativas de teorizar sobre a democracia têm deixado pontos obscuros e questões sem resposta. A utilização do termo de forma vaga leva a

suposição de que poderia aplicar-se universalmente. Também aqui é necessário limitar e precisar o objeto. Convém, portanto, enfatizar que a democracia diz respeito à organização da vida política em sociedade. Desse ângulo, o essencial e definidor consiste no *processo de adoção das decisões que se tornarão obrigatórias*. A plena compreensão desse processo, ainda que não signifique a eliminação de dúvidas e controvérsias, servirá para aferir as circunstâncias em que estejamos em presença de governos democráticos. Ao privilegiar-se o processo, estamos trazendo para primeiro plano as instituições garantidoras de seu caráter democrático. Contudo, não se pode passar diretamente a estas sem assumir determinados pressupostos teóricos. Estes, certamente, reintroduzem dúvidas e componentes subjetivos porquanto se trata de assumir circunstâncias ideais, que nunca se dão com tal inteireza na realidade. Ainda assim, este é um risco que não pode ser evitado. O mérito de Dahl reside precisamente na forma como enfrenta tais problemas.

A suposição de que uma parte substancial dos adultos acha-se adequadamente qualificada para governar a si mesma é denominada por Dahl de *Princípio Forte de Igualdade (Strong Principle of Equality)*. Essa é a solução encontrada para ultrapassar o impasse a que leva a idéia de que haveria um princípio intrínseco de igualdade. Embora, do ponto de vista liberal, isto é, da igualdade perante a lei, não se possa recusar a igualdade intrínseca da pessoa humana, a experiência histórica da democratização da idéia liberal sugere que essa espécie de princípio – muito próxima da tradição do direito natural – não foi capaz de fornecer critérios gerais aptos a nortear a disseminação do sufrágio. Concretamente, a eliminação da regra diferenciadora instaurada pela exigência de certos níveis de renda somente se deu quando a massa trabalhadora evidenciou a especificidade de seus interesses, o que impossibilitava (ou pelo menos dificultava) viesse a colocar-se a reboque do antigo absolutismo. A renda como elemento diferenciador fora sugerida pelo próprio curso histórico, já que somente os proprietários tinham condições reais de contrapor-se ao Monarca absoluto. O novo passo (isto é, a democratização do sufrágio), portanto, não foi justificado, por nenhum princípio geral associado à idéia de igualdade. É esse tipo de problemática que Dahl pretende ultrapassar ao assumir um princípio geral confirmado pela experiência e não deduzido da franja do direito natural, isto é, a mencionada suposição de que o contingente básico da população adulta está em condições de participar do processo decisório. Essa hipótese (o princípio forte de igualdade, segundo Dahl) é discutida no livro sobretudo para evidenciar que faculta o passo seguinte, ao contrário da meditação teórica precedente (Bentham, Mill, etc.). Esse pano de fundo será melhor compreendido, entretanto, à luz dos critérios definidores do caráter democrático do processo decisório.

Se fosse possível observar rigorosamente os critérios de Dahl, então nos encontraríamos diante do **processo democrático perfeito** e do **perfeito governo democrático**. É certo, escreve Dahl, *que um processo democrático perfeito ou um perfeito governo democrático nunca existiu na atualidade. Representam (os critérios) idéias das possibilidades humanas com as quais as circunstâncias vigentes podem ser comparadas* (ed. cit., p. 109).

Resumidamente, são os seguintes, na forma como o próprio autor os enuncia:

I) No processo de adoção de decisões obrigatórias, em sua inteireza, os cidadãos devem ter adequada oportunidade - e também igual oportunidade - de expressar suas preferências, do mesmo modo que em relação às conseqüências finais. Devem, do mesmo modo, dispor de igual e adequada oportunidade para colocar as questões na agenda e para

expressar as razões pelas quais nutrem tal preferência. Explicitando melhor o que tem em vista, Dahl denomina-o de participação efetiva, isto é, o processo democrático deve assegurar e alcançar a **participação efetiva** dos cidadãos.

II) No estágio essencial das decisões coletivas, cada cidadão deve ter assegurada igual oportunidade de expressar uma escolha que seja equivalente à escolha manifestada por qualquer outro cidadão. Na determinação dos resultados no estágio decisivo, estas escolhas - e somente elas - devem ser levadas em conta. O critério considerado visa possibilitar a aferição do caráter efetivamente democrático do sistema eleitoral, sem insinuar a preferência por esse ou aquele método, mas automaticamente apto a desmascarar os simulacros que os sistemas totalitários e autoritários revelaram-se capazes de inventar.

III) Todo cidadão deve ter igual e adequada oportunidade de descobrir e confirmar (com o tempo permitido pela necessidade da decisão) qual a escolha que melhor corresponde ao interesse dos cidadãos. O problema aqui é o do reconhecimento da legitimidade de todos os interesses. Subsidiariamente emerge o da suficiente qualificação cultural do eleitor para identificar adequadamente os seus interesses. Dahl refere que Stuart Mill dava-se conta do problema ao atribuir uma parte da responsabilidade pela decisão ao representante.

IV) Os cidadãos devem ter oportunidade de decidir que matérias devem ser colocadas na agenda das decisões a serem adotadas através do processo democrático.

De posse desses critérios, Dahl volta a debruçar-se sobre o curso histórico para aferir, no quadro mundial, quais as nações que seriam classificadas de democráticas a fim de responder a estas questões magnas: por que somente alguns países são democráticos, a que condições devem atender as nações que aspirem a consagrar o processo democrático?

Dahl procede à análise de período histórico dilatado para constatar que a democratização, ascendente no século XX, entra em declínio na maior parte desta centúria, voltando a progredir no pós-guerra e, mais acentuadamente, desde os anos oitenta. Na primeira metade desta última década, das 157 nações existentes, encontra apenas 41 democracias plenas (25% do total) e mais 10 com algumas restrições, alcançando 31%. Dahl chama tais regimes de **poliarquias** (governo de muitos), preferência que discutiremos ao fim da exposição. Em síntese, as conclusões de Dahl não diferem radicalmente daquelas adiante apresentadas, quanto referiremos estudo de Huntington.. De maior interesse revestem-se as suas conclusões sobre as sociedades em que se consolidaram sistemas democráticos.

Dahl aponta as seguintes características existentes naquelas nações onde se implantaram, firmemente, instituições democráticas: níveis relativamente altos de renda e de prosperidade *per capita*; longos ciclos de incremento da renda e da prosperidade *per capita*; altos padrões de urbanização; população agrícola relativamente pequena ou declinante; grande diversidade ocupacional; alfabetização extensiva; número relativamente elevado de pessoas que freqüentaram escolas de nível superior; ordem econômica na qual a produção é majoritariamente realizada por firmas autônomas cujas decisões são orientadas basicamente pelos mercados nacional e internacional, e níveis relativamente altos dos indicadores convencionais de bem-estar social, como número de médicos e hospitais por mil habitantes; expectativa de vida; mortalidade infantil; número de famílias possuidoras de bens de consumo durável e assim por diante. Na vasta literatura dedicada ao exame do tema, não há nada de tão firmemente estabelecido como a correlação entre o tipo de

sociedade descrito e a democracia, preferindo denominá-la de **sociedade moderna, dinâmica e pluralística** (MDP).

Duas são as características das sociedades modernas, dinâmicas e pluralísticas (MDP) que favorecem a democracia: 1ª) o poder, a influência e a autoridade encontram-se dispersos em ampla variedade de indivíduos, grupos, associações e organizações, ao invés de concentrarem-se num único pólo; e, 2ª) encorajam as atitudes e crenças favoráveis aos ideais democráticos. Nas sociedades classificadas como MDP, os recursos políticos acham-se dispersos, do mesmo modo que o dinheiro, conhecimento, status e acesso às organizações; também as alocações estratégicas não se acham concentradas, particularmente na economia, no conhecimento científico, na educação e na cultura em geral, do mesmo modo que as posições favorecedoras da barganha. Nas situações encontradas em tais sociedades, dificilmente a disputa política restringe-se a pequenas elites.

Tais constatações, aduz Dahl, mereceriam pelo menos duas qualificações. A primeira é que a dispersão do poder, se inibe o seu monopólio por determinado grupo, nem por isto significa que haja eliminado desigualdade em sua distribuição. E, a segunda, se a democracia desenvolveu-se nas sociedades do tipo MDP, não significa que um país que não haja ascendido àquela condição esteja impossibilitado de alcançá-la. A esse propósito, lembra o exemplo da Índia, onde, apesar da tendência ao exercício autoritário do poder pelo Primeiro Ministro, na gestão de Indira Gandhi, funcionam plenamente as instituições do sistema representativo.

Quais são, na visão de Dahl, as condições efetivamente impeditivas do florescimento das instituições democráticas?

A primeira e mais importante reside na intervenção das Forças Armadas na vida política. Assim, para a manutenção do processo democrático, duas são as exigências apresentadas por Dahl: 1ª) existência de controle civil sobre as Forças Armadas, que, embora necessário, não é suficiente, impondo-se, simultaneamente, 2ª) que os civis incumbidos de controlar os militares estejam, por sua vez, submetidos ao processo democrático. À luz da experiência histórica, Dahl enumera as seguintes formas pelas quais o problema pode ser enfrentado: **Primeira** – Redução dos efetivos militares a proporções insignificantes. A seu ver, dificilmente podem ser eliminadas, lembrando o caso do Japão que se comprometeu a fazê-lo, com a Constituição de 1947, mas acabou restaurando uma força nacional de defesa; **Segunda** – O Estado democrático pode disseminar o controle sobre os militares, atribuindo-o a diferentes governos locais. Historicamente, a circunstância verificou-se nos países de língua inglesa, com a manutenção de milícias formadas nas localidades. Contemporaneamente, somente a Suíça faz repousar a defesa em agrupamentos de cidadãos controlados diretamente pelos cantões; **Terceira** – Compor as Forças Armadas com contingentes temporários, para assegurar que observem a orientação democrática seguida pela população; **Quarta** – Educação dos soldados profissionais, notadamente os oficiais, na fidelidade à liderança civil democraticamente eleita. A esse propósito escreve textualmente: Num país democrático, os militares profissionais passaram a escola da formação como cidadãos, em consequência do que participam das crenças civis quanto à legitimidade da ordem constitucional e no que se refere à idéia e à prática da democracia; contudo, o seu senso de obrigação na obediência à liderança civil eleita pode ser reforçado pelo código profissional do estamento militar”. (ed. cit., p. 249)

O tema focalizado por Dahl recebeu um desenvolvimento acabado na obra de Samuel Huntington - *The Soldier and the State* (1957; 7ª ed., Harvard University Press, 1981), com a qual procurou familiarizar-nos o Tenente Brigadeiro Murillo Santos no livro *O caminho da profissionalização das Forças Armadas* (Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Cultural da Aeronáutica, 1991). Para Huntington, embora os militares estejam presentes desde os primórdios da civilização, o aparecimento do oficialato militar como uma profissão, perfeitamente definida e situada apropriadamente no conjunto social, é fenômeno do início do século XIX. Com base no estudo da experiência histórica dos principais países, comprova que a ingerência militar no processo político é sempre um indicador de baixos níveis de profissionalização. Tendo presente essa tese, Murillo Santos debruça-se sobre a história militar brasileira para concluir que o empenho de profissionalização corresponde a uma constante.

A questão das tradições culturais como favorecedoras ou impeditivas do florescimento das instituições do sistema representativo também é suscitada por Dahl. De um modo geral, esse aspecto é negligenciado pela literatura especializada de língua inglesa. Tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra, a ciência política procurou identificar aquelas variáveis passíveis de serem mensuradas e esse caminho facultou, sem dúvida, inúmeros avanços. Basta lembrar aqui, mais uma vez, a eficácia alcançada pelas previsões dos resultados eleitorais. De igual modo, os instrumentos de aferição do posicionamento da opinião pública, em face de questões concretas, foram significativamente aperfeiçoados. Contudo, a questão da valoração coletiva não pode ser eliminada quando as perguntas adquirem tal grau de generalidade, a exemplo do tema considerado por Dahl, isto é, as razões pelas quais os sistemas democráticos só conseguiram sobreviver em reduzido número de países.

Dahl aponta, de início, com um obstáculo o que denomina de subsistemas culturais. As sociedades denominadas de MDP geralmente apresentam elevados graus de integração e unidade. Ainda assim, em certos países ocorrem algumas cisões que podem obstaculizar o funcionamento das instituições do sistema representativo. Tal é o caso de minorias religiosas que se tenham afeiçoado à violência, como se dá no Líbano e em outras partes do mundo. Quando as divisões desse tipo devem ser contidas em certos marcos legais, a fórmula para a manutenção da democracia é o que Dahl denomina de sistema consorcial. Sua primeira característica consiste na formação de governos de coalizão, com representação dos mais importantes segmentos em que se divide a sociedade. A Bélgica está entre os exemplos invocados. Como se sabe, os belgas se subdividem em flamengos e valões, que se diferenciam tanto no que se refere à língua como à religião. O país experimentou largos ciclos de guerras religiosas e as cisões acabaram assumindo feição geográfica. Em que pese tais circunstâncias, a garantia de representação para os principais segmentos assegurou a estabilidade das instituições. Na opinião de Dahl, o sistema consorcial pode ser útil na superação de períodos de lutas intestinas, como se deu na Colômbia, ou de fases autoritárias, a exemplo do que se verificou na Venezuela.

Dahl considera equivocada a atitude dos estudiosos que supõem seja de pouca significação a presença de subsistemas culturais ou entendem que sequer mereceriam ser considerados como variáveis independentes. Sem embargo da dificuldade de mensurá-las de forma a apaziguar as controvérsias.

Dahl afronta diretamente a denominada questão da **cultura política**. Sob essa denominação arrola as crenças acerca da autoridade; da eficácia dos governos e da presença

de alternativas de organização social mais eficazes em face de problemas cruciais; a extensão da confiança nas lideranças políticas; posicionamento em face do conflito e da cooperação e algumas outras. Escreve: “Um país com uma cultura política fortemente favorável à poliarquia atravessará crises que trariam a sua bancarrota num país onde contasse com menor suporte da cultura política. Em muitos países, na verdade, inexistente cultura política favorável às idéias e práticas democráticas. Isto não quer dizer que a poliarquia não possa existir nesse país mas que provavelmente será instável. Nem que uma cultura política mais favorável não possa surgir no país em que inexistente atualmente. Na medida em que um país desenvolva uma sociedade do tipo MDP, por exemplo, é provável que desenvolva e sustente, igualmente, crenças, atitudes e comportamentos das autoridades mais favoráveis à poliarquia. Mas a evolução da cultura política é necessariamente lenta e vagarosa em relação às mais rápidas mudanças, nas estruturas e processos de uma sociedade em desenvolvimento. E, de todos os modos, para grande número de países, uma sociedade do tipo MDP ainda corresponde a um longo caminho”. (ed. cit., p. 263).

Robert Dahl aborda ainda outras questões a exemplo dos temas da minoria e da maioria ou das possibilidades e condições da extensão do processo democrático a outras esferas da vida social. Mas nossa intenção aqui não consistiu em proceder a inventário exaustivo de sua trajetória de pensador liberal, magistralmente resumida em *Democracy and its Critics*. Desejávamos simplesmente chamar a atenção para esse nome, do mesmo modo que para algumas de suas contribuições ao desenvolvimento da doutrina política.

Pode-se considerar como um notável progresso a idéia de conceituar a democracia como um processo decisório relacionado às medidas que se tornarão obrigatórias para todos. Semelhante conceituação – e as exigências que impõe para merecer a denominação de democrático – permite compreender que a democracia está longe de ser um **valor universal** como chegou a afirmar, entre nós, um socialista totalitário recém-convertido. Aplica-se a um segmento da vida em sociedade, embora essencial. Certamente não é eficaz na educação dos filhos ou na gestão empresarial. Conceituada como processo decisório, a democracia requer participação efetiva desenvolvimento cultural suficiente para identificar seus interesses em meio a complexidade da sociedade moderna e pluralista, enfim, de mecanismos capazes de permitir que a seleção das prioridades governamentais (que Dahl chama de agenda) seja estabelecida de modo participativo e em igualdade de condições. Os partidos políticos, as funções atribuídas à representação popular, a periodicidade das eleições - tudo isto garante a feição democrática de certo número de países.

A discussão do tema *cultura política*, considerado um verdadeiro tabu para muitos estudiosos da política, obcecados pela medida – e tudo querendo submeter a essa bitola – também é uma valiosa contribuição. Em países como o Brasil, os liberais são instados a reconhecer que as tradições culturais predominantes lhes são desfavoráveis. Sem enfrentar essa questão, dificilmente serão capazes de formular políticas mobilizadoras, aptas a contribuir para a consolidação e a subsequente hegemonia das tradições favoráveis.

Ainda uma palavra sobre a preferência de Dahl pela denominação de poliarquia para os regimes existentes nos países democráticos. No livro que ora comentamos, Dahl remonta à democracia grega e afirma que a grande transformação que experimentou, ao renascer dos últimos séculos, diz respeito às dimensões do território que pretende abranger. Ali a cidade-Estado; aqui o Estado-nação. Em ambos os casos, a democracia teria idêntica natureza. Ainda que o testemunho da vida na Grécia Antiga nos tenha chegado

extremamente mutilada – e através de tantas mediações deformadoras – sendo difícil dirimir as controvérsias, a tese de Dahl é perfeitamente objetável.

Tendo dedicado grande parte de sua fecunda existência ao estudo da Grécia Antiga, notadamente de seu pensamento político, Sir Ernest Baker (1874-1960) – professor da Universidade de Oxford e posteriormente, diretor do *King's College*, de Londres – deixou-nos algumas obras que facultam avaliação definitiva dos principais de seus aspectos. Entre outras, *Teoria política grega*, onde estuda o pensamento de Platão, traduzida ao português; e a análise de *A Política*, de Aristóteles, que traduziu para o inglês, redigindo para essa edição uma longa introdução, igualmente publicada no Brasil. Em relação ao tema que ora nos interessa, divulgou na revista *Diogene*, patrocinada pela Unesco, ensaio intitulado *A democracia antiga*, transcrito no volume II. Em síntese, no que se refere ao essencial do processo democrático, difere substancialmente do entendimento moderno. Assim, desde o século passado e na medida em que aprofunda a democratização da idéia liberal, o acesso ao poder deixa de constituir monopólio de um grupo social determinado, nem este se concentra num único polo, como bem o destaca Dahl. Nas cidades gregas, as funções mais eminentes estavam reservadas aos representantes das famílias importantes, embora a escolha se desse por eleições. Até onde sabemos, os líderes mais destacados mantêm entre si graus próximos de parentesco, a exemplo de Péricles, casado com uma neta de Clístenes. Além disto, como diz expressamente Ernest Baker, havia muito pouca eleição, no sentido estrito do termo, dos membros do executivo. O processo considerado democrático era o sorteio. Mesmo a formação da agenda a ser submetida à *ágora* não tinha nada de democrático, como o entendemos contemporaneamente.

De sorte que o vezo de remontar a democracia moderna ao mundo grego não pode ser aceito sem restrições. Muito menos supor que nos teria fornecido o modelo apropriado, o único digno de merecer o nome. Deste modo, não parece justificado o rigor teórico manifestado por Dahl, ao sugerir uma outra denominação para a democracia moderna. Sem embargo dessa discordância, sua contribuição, como destacamos, é das mais relevantes.

## **2. As críticas à democracia representativa a partir de referência equivocada**

### a) Pressuposto dos atuais críticos do governo representativo

As críticas à democracia podem ser agrupadas em dois grandes núcleos. O primeiro considera-o ineficaz e lento quando confrontado aos regimes autoritários. E, o segundo, na base da superestimação do fenômeno da abstenção eleitoral e atribuindo-lhe significado distorcido, acalenta a suposição da democracia direta.

O primeiro grupo de críticas foi considerado por Norberto Bobbio no livro *O futuro da democracia*.

Norberto Bobbio nasceu em Turim, Itália, em 1909 e faleceu no começo de 2004. Fez sua carreira universitária nas Universidades de Siena, Pádua e Turim, aposentando-se em 1984, ao completar 50 anos de magistério. O governo homenageou-o escolhendo-o como senador vitalício, o que lhe permitiu continuar presente na vida cultural e acadêmica de seu país. Sua obra está dedicada principalmente ao direito e à ciência política. Esta última é que lhe proporcionou grande audiência na Europa, nos Estados Unidos, e, em geral no mundo latino, achando-se traduzida ao português a sua parcela fundamental. Os

estudiosos consideram que, nessa matéria, sua principal contribuição cifra-se no entendimento que tem proporcionado da democracia. *O Dicionário de Política*, por ele coordenado, tornou-se obra obrigatória de referência.

De certa forma, *O futuro da democracia* (1984) coroa e resume o pensamento de Bobbio acerca do palpitante tema. Reúne aquele conjunto de textos nos quais amplia o exame do tema proposto, reportando-se à análise de suas características fundamentais bem como à abordagem dos temas que mais preocupam aos estudiosos, a exemplo do incremento da participação política. O essencial de sua mensagem cifra-se, contudo, na crença na sobrevivência e nas vantagens da democracia. Não se trata, portanto, de nenhuma forma de profetismo.

Bobbio parte da tese de que a característica básica da democracia é o direito da maioria de influir na adoção daquelas regras que serão obrigatórias para todos. Cumpre ter presente, pondera, que os ideais humanos, concebidos como nobres e elevados, no processo de sua realização adquirem determinados contornos que precisam ser constantemente avaliados, a fim de estabelecer em que medida ainda têm algo a ver com o ideal originário. No que se refere à democracia, acha que deixou de atender a muitas expectativas, que denomina de “promessas não cumpridas”, aparecendo também obstáculos à sua efetivação. Descreve-os, antes de avançar a avaliação conclusiva.

Não sobreviveu a concepção individualista da sociedade. Escreve: “os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática”. Ainda que a circunstância não elimine a diferença entre regimes autocráticos e regimes democráticos, a democracia real está longe de ser “o governo de todo o povo” na medida em que é exercido por uma elite. Há também o chamado poder invisível (menciona máfias, organizações secretas de particulares e mesmo serviços secretos oficiais, ambas infensas a qualquer tipo de controle). Tampouco se conseguiu educar plenamente o cidadão, sobrevivendo apatia política e desinteresse pela coisa pública. O desenvolvimento da sociedade trouxe problemas que somente técnicos e especialistas podem resolver. Verificou-se também crescimento contínuo dos aparelhos burocráticos. Finalmente, as liberdades e a autonomia da sociedade civil elevou o nível das demandas sociais enquanto o aparelho político democrático age de forma lenta: “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas”. Segue-se a avaliação:

“Pois bem, a minha conclusão é que as promessas não cumpridas e os obstáculos não-previstos de que me ocupei não foram suficientes para “transformar” os regimes democráticos em regimes autocráticos. A diferença substancial entre uns e outros permaneceu. O conteúdo mínimo do estado democrático não encolheu: garantia dos principais direitos de liberdade; existência de vários partidos em concorrência entre si; eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas ... ou tomadas com base no princípio da maioria e, de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão e governo. Existem democracias mais sólidas e menos sólidas, mais invulneráveis e mais vulneráveis; existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um estado autocrático e menos ainda com um totalitário”.

Explicita que se havia ocupado de problemas internos. Quanto às ameaças externas à democracia, lembra que não se registram guerras entre estados democráticos.

Antes de concluir, Bobbio considera ainda a suposição de que, sendo a democracia um conjunto de procedimentos, não dispõe de apelos capazes de fomentar o aparecimento de cidadãos ativos. Na verdade, entretanto, a democracia promoveu e promove ideais com que não contou a humanidade ao longo de sua história. O primeiro deles é a tolerância e, o segundo, a não-violência. Afirma: “Jamais esqueci o ensinamento de Karl Popper segundo o qual o que distingue essencialmente um governo democrático de um não-democrático é que apenas no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue.” Assim, o adversário deixou de ser um inimigo (que deve ser eliminado), passando a dispor da possibilidade de chegar ao governo.

O terceiro ideal consiste na renovação gradual da sociedade através do debate das idéias. Explicita: “Apenas a democracia permite a formação e a expansão das revoluções silenciosas, como foi por exemplo nestas últimas décadas a transformação das relações entre os sexos – que talvez seja a maior revolução dos nossos tempos”.

Finalmente, o ideal de fraternidade: “grande parte da história humana é uma história de lutas fratricidas. Na sua *Filosofia da História*, Hegel define a história como “um imenso matadouro”. Podemos desmenti-lo? E prossegue: “Em nenhum país do mundo o método democrático pode perdurar sem tornar-se um costume”.

As críticas refutadas por Bobbio provinham tanto dos conservadores como dos comunistas. Com a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética, viram-se privados da bandeira do sistema cooptativo, somente sustentada, desde então, por reduzido número de recalcitrantes. Vê-se a pouca representatividade de que dispõem quando das manifestações de solidariedade a Fidel Castro, um dos últimos sobreviventes daquele sistema de triste memória. Partidos Comunistas que tinham peso na opinião, a exemplo do italiano, aderiram seja ao socialismo democrático seja diretamente à social democracia. Contudo, sobretudo nos meios intelectuais, teve prosseguimento a busca de alternativas.

O grupo mais destacado corresponde aos partidários da chamada "democracia deliberativa", muito ativos no mundo anglo-saxão. O texto básico que consubstancia tal proposta é de Carlos Santiago Nino (1945/1993), pensador argentino radicado na Inglaterra, prematuramente falecido, e intitula-se *The Constitution of Deliberative Democracy*, editado postumamente (1996). Seus seguidores têm marcado uma grande presença na literatura especializada, bastando referir Amy Gutmann, James Bohman e John Elster. Essa produção foi analisada pelo Círculo de Estudos do Liberalismo, em funcionamento no Rio de Janeiro, sob a coordenação de Ubiratan Macedo, contando com ramificações em diversos estados brasileiros. Os resultados dessa análise foram inseridos no livro *Avaliação crítica da proposta da democracia deliberativa* (Rio de Janeiro-Londrina, Edições Humanidades, 2002).

O argumento central contra o sistema representativo encontra-se na presença da abstenção eleitoral, que é encarada em termos absolutos sem atentar para estas distinções presentes nos países desenvolvidos, onde a democracia acha-se consolidada, a saber: 1<sup>a</sup>) os eleitores distinguem direito de voto do seu exercício, por entender que eventuais opções sob exame requerem opinião amadurecida e, 2<sup>a</sup>) grandes contingentes consideram que as regras básicas do sistema não serão alteradas. Temos em vista o fato de que, na Europa, por exemplo, a inadmissibilidade de déficit público ou de inflação tornou-se princípio aceito

por todas as principais agremiações com assento no Parlamento e é condição para que o país ingresse e mantenha-se na Comunidade Européia.

Basicamente, a alternativa considerada pela democracia deliberativa resume-se à democracia direta. Louva-se da fantasia de que teria sido experimentada na Grécia e mais o fato de que seria exequível a partir dos meios postos em circulação pela informática. No século XVIII, mesmo Rousseau registrava que, para o grego, o sorteio é que era democrático. Ainda que semelhante reconhecimento haja sido esquecido nos meios em que vigora conhecimento superficial dos temas da teoria política, não se justifica que pessoas tidas e havidas como "cientistas políticos" incidam no mesmo equívoco. Diante disto, parece imprescindível revisitar os estudos que o tema da democracia grega tem merecido no período recente.

#### b) O que era de fato a democracia grega

O estudo clássico é da autoria de sir Ernst Baker (1874/1960), que foi professor em Oxford e dirigiu o famoso King's College, de Londres. Ainda que haja sempre insistido em que lidava com o pensamento político e não diretamente com a prática, corresponde a referência obrigatória.

O texto mais notável de sir Ernst Baker intitula-se *Teoria Política Grega*, dedicada à obra de Platão. Segue-se a edição comentada de *A Política*, de Aristóteles. Trata especificamente do tema da democracia antiga em diversos ensaios, com a modéstia que o caracterizava desculpando-se por não haver tratado com a mesma profundidade os autores romanos. Em suma, trata-se de uma contribuição essencial e definitiva à adequada compreensão do assunto.

O eminente estudioso comprovou o acerto da opinião vigente no século XVIII – como se pode ver, por exemplo, da obra de Montesquieu –, segundo a qual o método democrático, para os atenienses, era o sorteio. A eleição era considerada como aristocrática. Recorda que, em conformidade com os comentários de Aristóteles à Constituição de Atenas, "a maior parte dos funcionários governamentais eram designados por sorteio". Refere também o conjunto de mecanismos utilizados para avaliar o seu desempenho a fim de que fossem os escolhidos, por aquela modalidade, mantidos na função que exerciam. A ágora (Assembléia) elegia tão somente os generais, entre estes o que deveria liderá-los, e os encarregados dos assuntos financeiros. Dado o significado de que se revestia a defesa, para a sobrevivência da Cidade-Estado, do mesmo modo que a boa saúde financeira, o poder de que dispunha a Assembléia era certamente significativo. Entretanto, isto, por si só, não permite que se invoque o exemplo de democracia direta, a ser seguido, que Atenas representaria.

Outro aspecto que impede qualquer idealização da democracia ateniense diz respeito ao direito de voto. Ernst Baker assinala que Aristóteles aprova-o na medida em que prevaleça a vontade da maioria, "mas que seja uma maioria de indivíduos que também sejam proprietários da maioria dos bens materiais". Estando as mulheres excluídas do mesmo modo que os escravos, os que participavam da Assembléia eram de fato uma elite,

ainda que numerosa, sem dúvida.<sup>32</sup> Além disto, os assuntos submetidos à sua deliberação eram filtrados, aspecto que, assinalado pelo mestre inglês, viria a ser aprofundado na obra adiante referida.

No que se refere ao funcionamento das instituições atenienses, isto é, da experiência concreta que não foi objeto de estudo da parte de Ernst Baker, dispõe-se de análises fartamente documentadas. Aham-se mencionadas na obra *Príncipes du gouvernement représentatif* (Paris, Flammarion, 1996), de Bernard Manin. Vamos nos limitar a resumir as indicações contidas na monumental obra do estudioso dinamarquês M. H.

Hansen, em seis volumes, dedicada à vida política ateniense no século IV, por considerar mais abundante a documentação disponível, mas destacando os traços surgidos na centúria anterior.<sup>33</sup>

A administração propriamente dita, equivalente ao que em nosso tempo corresponderia ao Executivo, ficava a cargo de 700 magistrados, 600 dos quais providos por sorteio. Os vencedores deveriam entretanto atender a determinadas qualificações, geralmente simples formalidade. Em contrapartida, havia todo o rigor no exame da prestação de contas. Estavam sujeitos aos tribunais em caso de queixas dos cidadãos. Como os pretendentes deviam apresentar-se para o sorteio, as exigências enumeradas reduziam substancialmente o número de candidaturas.

Esse primeiro grupo cujos membros eram denominados magistrados, não exercia poder político maior. Antes de tudo, eram, administradores e executivos. Instruíam os dossiers, com base nos quais as instâncias que decidiam traçavam as tarefas que lhes incumbia realizar. O poder de tomar decisões achava-se distribuído em outras instâncias.

No plano administrativo, o poder supremo era constituído por um órgão denominado de Conselho (*Boulé*) adiante caracterizado. No que respeita às leis de caráter geral, a decisão ficava a cargo da Assembléia. Porém, grande parte da matéria submetida à sua consideração destinava-se apenas a ser ratificada, como se referirá adiante. Em suma, os magistrados tinham poder limitado.

Acima das magistraturas incumbidas da administração encontrava-se o Conselho, que contava com 500 membros igualmente selecionados por sorteio. Os candidatos deveriam ter mais de trinta anos e, no curso da vida, somente poderiam integrá-lo por duas vezes. Disponha de uma série de privilégios, entre os quais a exclusividade no julgamento de seus próprios membros. Cada uma das 139 circunscrições com que contava Atenas (chamadas de *demes*)<sup>34</sup> sorteava candidatos a ocupar os cargos a que tinham direito na instituição.

---

<sup>32</sup> Estima-se que os cidadãos, vale dizer, a classe proprietária, com direito a voto, deveria oscilar em torno de trinta mil, devendo comparecer às reuniões pelo menos vinte por cento, ou seja, seis mil. Os presentes votavam erguendo a mão ou abstendo-se de fazê-lo. A apuração dos resultados nada tinha de rigorosa.

<sup>33</sup> (2) O autor preparou uma versão resumida, em inglês (*The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Blackwell, Oxford, 1991), mais tarde traduzida ao francês (1993; ed. Belles Lettres).

<sup>34</sup> (3) *Demes* é a denominação de uma das estruturas criadas por Clístenes, em 507, com o propósito de reduzir o poder das grandes famílias. Dissolveu as últimas substituindo-as por dez "tribos" compostas a partir de uma base territorial sem referência às relações sangüíneas e, no interior destas, pequenas unidades (justamente as *demes*) idênticas no tamanho.

O Conselho era a mais alta magistratura, cabendo-lhe selecionar e instruir as questões a serem submetidas à Assembléia, no que dizia respeito à administração. Alguns desses projetos eram encaminhados em forma conclusiva. Estima-se que metade das decisões da Assembléia constituíam simples referendos de disposições do Conselho.

Este tinha a incumbência de representar a cidade, recebendo as embaixadas estrangeiras. Exercia igualmente importantes funções militares, inclusive a administração da frota marítima que constituía a expressão máxima do poderio militar de Atenas. Também controlava os administradores, razão pela qual ocupava uma posição central no governo ateniense.

Contudo, dispunha de maior relevância na vida da cidade um grupo social, também escolhido por sorteio, denominado de *heliastes*. Os candidatos ao sorteio tinham não apenas que ser maiores de trinta anos como dispor de algum reconhecimento em matéria de conhecimento das tradições constitucionais da Cidade porquanto incumbia-lhes atuar tanto como juizes como instância política.

Considerados mais sábios e dotados de maior experiência, tinham a prerrogativa de decidir questões submetidas à Assembléia sempre que estivessem referidas à aplicação da justiça em matérias das quais inexistia jurisprudência. Neste grupo social considerado superior é que se recrutava, também por sorteio, os membros dos tribunais populares.

Os tribunais populares enfeixavam grande soma de poder. Em realidade, exerciam funções políticas decisivas. Sendo os litígios privados resolvidos por arbitragem, a intervenção dos tribunais somente ocorria quando uma das partes recorria da decisão do árbitro. Também diversos crimes comuns eram da alçada de outras instituições, razão pela qual só intervinham quando havia recurso. Em tais circunstâncias, os processos políticos ocupavam o lugar central em sua atuação.

Quando os cidadãos alegavam que uma lei aprovada pela assembléia era ilegal, o tribunal popular a que recorria tinha o poder de suspender a sua vigência de imediato e de revoga-la em definitivo caso aprovasse a alegação. Assinale-se que esse tipo de ação era freqüente. Deste modo, um órgão formado por sorteio exercia controle político sobre atos da Assembléia.

Além de revogar uma disposição da Assembléia, o tribunal popular dispunha da prerrogativa de punir o autor da proposição em causa, multando-o ou privando-o de seus direitos políticos. As multas variavam desde valores simbólicos até somas vultosas que podiam afetar o patrimônio do condenado. O tribunal também podia punir o autor de uma ação considerada leviana.

O poder dos tribunais alcançava os eleitos pela Assembléia, figuras que dispunham de grande poder devido à relevância de seu papel para a sobrevivência da cidade. Eram, de um lado, responsáveis pela defesa, numa circunstância em que a possibilidade de invasão externa era de todo patente, além do imperativo de constituir alianças, mantê-las ou ter que refaze-las. De outro, responsáveis pela saúde financeira da cidade. Em que pese tratar-se de figuras centrais, os tribunais podiam puni-los e o fizeram em sucessivas oportunidades. Assim, por exemplo, na Guerra do Peloponeso, acusados de corrupção, os generais vencedores da batalha de Aginuses foram condenados à morte. Comprovou-se que não haviam recolhido aos cofres da cidade os bens confiscados aos vencidos. Violaram também um princípio sagrado: deixaram de enterrar solenemente aos mortos em combate, como prescrevia a tradição.

Era ainda de sua alçada, julgar as acusações contra titulares de funções administrativas (magistrados).

Por tudo isto, os tribunais populares, integrados por figuras respeitáveis da comunidade, eram uma instância moral disciplinadora do funcionamento da Assembléia. Ao contrário da votação aberta adotada por esta última, nos tribunais a votação era secreta.

Outro fator a ser considerado no estudo da democracia ateniense – notadamente quando se imagina que poderia fornecer modelo alternativo à nossa democracia representativa – é a circunstância de se haver formado uma elite que se destacava pela iniciativa nas proposições. Eram designados de forma que consideraríamos bizarra ("aquele ateniense que o deseja entre os que têm o direito") mas correspondiam a uma figura essencial àquele sistema. Escreve Manin: "Sem dúvida, somente uma pequena minoria ousava tomar da palavra no seio da Assembléia a fim de fazer proposições; a grande maioria dos participantes limitava-se a escutar e votar. Um processo de auto-seleção limitava o número daqueles que tomavam iniciativas. Mas o princípio de que todos tinham idêntica possibilidade de submeter uma proposição a seus concidadãos e, mais amplamente, de usar da palavra diante deles constituía um dos ideais supremos da democracia".<sup>35</sup>

Depois de descrever como de fato funcionava a democracia ateniense, desde a própria Assembléia, geralmente focalizada quase que com exclusividade, até as diversas instituições escolhidas por sorteio, Manin avança a seguinte conclusão: "Quando se distingue hoje a democracia representativa da democracia direta imagina-se com freqüência que na segunda todos os poderes políticos importantes eram exercidos pelo povo reunido em assembléia. Exame um pouco mais detalhado do sistema institucional ateniense mostra que essa imagem é falsa. Além das próprias magistraturas, o Conselho, os tribunais populares e os *heliastes*, três órgãos distintos da assembléia do povo, desempenham papel político de primeiro plano. Os tribunais populares e o Conselho devem merecer particular atenção. Ambas as instituições desempenham um papel essencial durante toda a história da democracia ateniense. Certos poderes políticos dos tribunais faziam claramente parte daquilo que poderia ser considerado como poder supremo (*Kyrion*), em particular seu direito de revogar decisões da Assembléia".<sup>36</sup>

### c) Resultados práticos da “democracia deliberativa”

A propósito do tema que vimos considerando, no mencionado volume dedicado à avaliação crítica da “democracia deliberativa”, Ricardo Vélez Rodríguez tece as considerações adiante transcritas, que consideramos muito oportunas. Segue-se a transcrição:

“Vale a pena dar uma olhada para a forma em que está sendo aplicado, hoje em dia, o imperativo da *democracia deliberativa*. No Brasil, após urna década de administração petista nas Universidades Federais e em algumas prefeituras, tem ficado claro que a tal democracia direta proposta pelos socialistas só conduz a um resultado: a imposição da opinião do grupo militante que dirige o debate. Isso é o que tem acontecido

---

<sup>35</sup> Obra citada, ed. cit., p. 29.

<sup>36</sup> Idem p. 39.

nas prefeituras administradas pelo PT, com a figura do orçamento participativo. Contava-me conhecido historiador gaúcho que tentou participar da famigerada assembléia em que se debateria, em Porto Alegre, o orçamento da região que abarcava o bairro onde ele morava. Após inúmeras consultas a amigos (o lugar onde ocorreria a assembléia era um segredo muito bem guardado), conseguiu, com uma militante, o endereço onde ocorreria a tal reunião. A ela compareceram, quase que exclusivamente, militantes do PT. A própria assembléia foi presidida pela representante da Prefeitura petista. Onde ficou o ensaio de democracia participativa? Na sacramentalização do orçamento que o Partido já tinha preparado de antemão. Para que a assembléia fosse democrática e livre, teria sido necessária ampla divulgação do lugar e da hora em que ocorreria e, de outro lado, a reunião deveria ter sido conduzida por uma mesa eleita pelos participantes, sem nenhum constrangimento sobre eles.

Outro exemplo contemporâneo de *democracia deliberativa* são os diálogos de paz que os guerrilheiros das FARC conduzem atualmente na zona de distensão que o governo colombiano, na fraqueza histórica que o caracteriza, generosamente lhes cedeu. A imprensa, em primeiro lugar, foi devidamente advertida por Tirofijo, o máximo líder da organização guerrilheira, para que não atrapalhasse o desenvolvimento das conversações, ou seja, para que não noticiasse livremente o que ocorreria nas sessões. Em segundo lugar, as FARC reservaram-se o direito de escolher as pessoas que iriam fiscalizar os mencionados diálogos de paz, em lugar de permitir que organizações não governamentais ou delegados de governos estrangeiros fizessem esse trabalho livremente. Assim as coisas, os diálogos de paz que as FARC encenam, fingindo ouvir os vários setores da sociedade civil, conduzirão unicamente ao resultado por elas previsto. Falar-se-á, nos foros internacionais, de pomposa prática da *democracia deliberativa* na Colômbia. Certamente ela produzirá o efeito desejado pelos condutores do diálogo: a inviabilização de soluções diferentes da implantação do narco-socialismo.

O conflito social é inelutável enquanto o sistema representativo tem se revelado eficaz na mediação entre os diversos interesses, assegurando a normalidade na convivência social. O que a informática vem proporcionando, nas experiências em curso, é a audiência em questões locais.

O fato de que os que continuam sonhando com mu regime perfeito insistam em ignorar que a condição humana impõe limites que tomam a perfeição inatingível, naturalmente não significa que o sistema democrático representativo não comporte ulteriores aperfeiçoamentos, a exemplo do que vem ocorrendo ao longo de sua existência.

### **3. O papel da autoridade**

#### a) Condições de seu exercício na vida política

Nenhum grupo social pode prescindir da presença da autoridade. Nos estudos atuais relacionados à família, aponta-se o declínio da autoridade paterna como fator determinante dos problemas com que se defronta. As crianças não sobreviveriam se não lhes fossem impostas certas regras de comportamento.

Na escola ocorre o mesmo fenômeno. Não pode prescindir da autoridade dos mestres, ao mesmo tempo em que o declínio desta, nos tempos atuais, responde em grande medida pelas tensões desagregadoras ali surgidas. Durante a Revolução Russa, nos anos

vinte do século passado, experimentou-se a eliminação dos exames nas escolas e ainda das outras exigências habituais (registro da frequência, obediência a horários, hierarquia entre os professores, etc.). Tudo isto a pretexto de que cumpria apostar numa revolução mundial (ou pelo menos na Europa). Quando desvaneceu-se tal ilusão e o governo teve que enfrentar o problema da reconstrução do país – devastado por prolongadas guerras civis – bem como cuidar do crescimento das atividades produtivas, verificou-se que não se dispunha dos quadros técnicos necessários. A escola, agora enquadrada nos moldes tradicionais, tornou-se a grande prioridade.

Nenhum empreendimento pode funcionar se não conta desde logo com padrões de hierarquias rigorosamente definidos. A regra vale para as empresas como para as repartições públicas.

Assim, a subestimação do papel da autoridade na vida social corresponde a uma forma de anarquismo, de que resultaria inevitavelmente a decomposição da sociedade. A hipótese foi estudada por Émile Durkheim (1858-1917) que denominou de *anomia* a ausência de normas ou regras de organização social.

Neste curso, importa precisar as condições do exercício da autoridade na vida política. São duas aquelas condições, correspondendo a primeira à permanência e estabilidade e, a segunda, à legitimidade.

Não podem pairar dúvidas quanto à estabilidade da autoridade, ou melhor, dos Poderes constituídos para gerir a vida política de uma Nação. As Constituições proibem e punem toda e qualquer iniciativa destinada à eliminação das instituições do sistema representativo.

Paralelamente, a autoridade precisa revestir-se de legitimidade. As formas de atender a tal exigência foram caracterizadas no **Texto I - O processo democrático e as chances da democracia**.

b) Principais estudos dedicados ao tema<sup>37</sup>

**I. A autoridade como poder estabilizado** - Na tradição cultural do Ocidente, desde que os romanos cunharam a palavra *auctoritas*, a noção de Autoridade constitui um dos termos cruciais da teoria política, por ter sido usada em estreita conexão com a noção de poder.

A situação atual dos usos deste termo é muito complexa e intrincada. Enquanto, de um modo geral, sua estreita ligação com o conceito de poder permaneceu, a palavra Autoridade passou a ser reinterpretada de vários modos e empregada com significados notavelmente diversos. Por vezes se negou, explícita ou implicitamente, que exista o problema de identificar o que seja Autoridade e o de descrever as relações entre Autoridade e poder: em particular por parte daqueles que usaram poder e Autoridade como sinônimos. Mas existe a tendência, de há muito tempo generalizada, de distinguir entre poder e Autoridade, considerando esta última como uma espécie do gênero "poder" ou até, mas mais raramente, como uma simples fonte de poder.

---

<sup>37</sup> O texto transcrito corresponde a verbete do *Dicionário de Política*, de Norberto Bobbio, da autoria de Mario Stoppino.

Um primeiro modo de entender a Autoridade como uma espécie de poder seria o de defini-la como uma relação de poder estabilizado e institucionalizado em que os súditos prestam uma obediência incondicional. Esta concepção se manifesta sobretudo no âmbito da ciência da administração. Dentro dessa concepção, temos Autoridade quando o sujeito passivo da relação do poder adota como critério de comportamento as ordens ou diretrizes do sujeito ativo sem avaliar propriamente o conteúdo das mesmas.

A obediência baseia-se unicamente no critério fundamental da recepção de uma ordem ou sinal emitido por alguém. A esta atitude do sujeito passivo pode corresponder uma atitude particular até em quem exerce Autoridade. Este transmite a mensagem sem dar as razões e espera que seja aceito incondicionalmente. Assim entendida, a Autoridade se opõe à relação de poder baseado na persuasão. Nesta última relação, *C* utiliza argumentos em favor do dever ou da oportunidade de um certo comportamento na relação de autoridade; ao contrário, *C* transmite uma mensagem que contém a indicação de um certo comportamento, sem, entretanto usar de nenhum argumento de justificação. *Na relação de persuasão*, *R* adota o comportamento sugerido por *C* porque aceita os argumentos apresentados por *C*, em seu favor; *na relação de autoridade*, ao contrário, *R* adota o comportamento indicado por *C* independentemente de qualquer razão que possa eventualmente aconselhá-lo ou desaconselhá-lo.

Atendo-nos a esta primeira definição de Autoridade o que conta é que *R* obedeça de modo incondicional às diretrizes de *C*; para uma identificação da Autoridade não importa saber qual o fundamento em que se baseia *R* para aceitar incondicionalmente a indicação de *C* e este para exigir obediência incondicional. Esse fundamento tanto pode consistir na legitimidade do poder de *C* como num condicionamento fundado na violência. David Easton estabeleceu precisamente uma distinção entre "Autoridade legítima" e "Autoridade coercitiva". Foi dentro de uma perspectiva análoga que Amitai Etzioni apresentou uma articulada classificação das formas de Autoridade e organização, embora ele não use a palavra "Autoridade" como termo-chave. Distingue três tipos de poder: "coercitivo", baseado na aplicação ou ameaça de sanções físicas; "remunerativo", baseado no controle dos recursos e das retribuições materiais; "normativo", baseado na alocação dos prêmios e das privações simbólicas. São três os tipos de orientação dos subalternos em face do poder: "alienado", intensamente negativo; "calculador", negativo ou positivo de intensidade moderada; "moral", intensamente positivo. Combinando juntamente os três tipos de poder e os três tipos de orientação dos subalternos, Etzioni descobre três casos "congruentes" de Autoridade e organização e diversos outros casos "incongruentes" ou mistos. Os congruentes são: a Autoridade e as correspondentes organizações "coercitivas" (poder coercitivo e orientação alienada); a Autoridade e as organizações "utilitárias" (poder remunerativo e orientação calculadora); a Autoridade e as organizações "normativas" (poder normativo e orientação moral). A estes diversos tipos de Autoridade e de organização são depois ligados numerosos aspectos da estrutura e do funcionamento das organizações. James S. Coleman, por sua vez, fez recentemente uma distinção entre sistemas de Autoridade "disjuntos", em que os subalternos aceitam a Autoridade para obter vantagens extrínsecas, por exemplo, um salário, e sistemas de Autoridade "conjuntos", em que os subalternos esperam benefícios (intrínsecos) do seu exercício; e entre sistemas de Autoridade "simples", onde a Autoridade é exercida pelo seu detentor e sistemas de Autoridade "complexos", onde a Autoridade é exercida por lugar-tenentes ou agentes

delegados pelo detentor da Autoridade; baseado em tais distinções, propôs algumas hipóteses interessantes sobre a estática e a dinâmica das relações de Autoridade.

A Autoridade, tal como a temos entendido até aqui, como poder estável, continuativo no tempo, a que os subordinados prestam, pelo menos dentro de certos limites, uma obediência incondicional, constitui um dos fenômenos sociais mais difusos e relevantes que pode encontrar o cientista social. Praticamente todas as relações de poder mais duráveis e importantes são, em maior ou menor grau, relações de Autoridade: o poder dos pais sobre os filhos na família, o do mestre sobre os alunos na escola, o poder do chefe de uma igreja sobre os fiéis, o poder de um empresário sobre os trabalhadores, o de um chefe militar sobre os soldados, o poder do Governo sobre os cidadãos de um Estado. A estrutura de base de qualquer tipo de organização, desde a de um campo de concentração à organização de uma associação cultural, é formada, em grande parte, à semelhança da estrutura fundamental de um sistema político tomado como um todo, por relações de Autoridade. Não há, pois, por que admirar-se se o conceito de Autoridade ocupa um lugar de primeiro plano na teoria da organização; nem é de admirar que tão freqüentemente se faça uso do conceito de Autoridade para definir o Estado ou a sociedade política. Ainda recentemente o politólogo H. Eckstein propôs que se identificasse a política pelas "estruturas de Autoridade"; e definiu a estrutura de Autoridade como "um conjunto de relações assimétricas, entre membros de uma unidade social ordenados de um modo hierárquico, que têm por objeto a condução da própria unidade social". Na realidade a estratificação da Autoridade política na sociedade é um fenômeno tão persistente que se afigura a vários autores como parte da hereditariedade biológica da espécie (veja-se a resenha de estudos de Fred H. Willhoite Jr. *Primates and political authority: A biobehavioral perspective*, em "American political science review", vol. LXX-1976, pp. 1110-26).

Até agora ressaltamos, de forma acentuada, por um lado, o caráter hierárquico, por outro, a estabilidade da Autoridade. Mas observe-se, no tocante ao primeiro ponto, que a Autoridade, tal como a definimos até aqui, se é particularmente característica das estruturas hierárquicas, não pressupõe, contudo, necessariamente a existência de tal estrutura, nem mesmo de uma organização formal. Pode verificar-se também em relações de poder informal. Por exemplo, *C* pode estar disposto a aceitar incondicionalmente as opiniões de *R* (um escritor ou jornalista) no âmbito de uma certa matéria. Quanto ao segundo ponto, não se há de esquecer o fato de que toda a Autoridade "estabelecida" se formou num determinado lapso de tempo, surgindo inicialmente como uma Autoridade "emergente" e acumulando pouco a pouco crédito ou uma aquiescência cada vez mais sólida e mais vasta no ambiente social circunstante, até se transformar exatamente em Autoridade estabelecida, ou seja, em poder continuativo e cristalizado. De fato, entre Autoridade estabelecida e Autoridade emergente, se manifestam freqüentemente duros conflitos que constituem uma dimensão muito importante da dinâmica de um sistema político (veja-se a propósito B. de Jouvenel, *De la politique pure*, Paris, 1963).

**II. A autoridade como poder legítimo.** - A definição de Autoridade como simples poder estabilizado a que se presta uma obediência incondicional prescindindo do fundamento específico de tal obediência, parece, no entanto, demasiado lata a muitos politólogos e sociólogos. Tem-se afirmado que tal definição contrasta muitas vezes com os usos da linguagem ordinária, onde uma expressão como "Autoridade coercitiva" parece contraditória e é claramente incompatível com a concepção tradicional dos governantes

privados de Autoridade: usurpadores, conquistadores e "tiranos" em geral. Daí a segunda e mais comum definição de Autoridade, segundo a qual nem todo o poder estabilizado é Autoridade, mas somente aquele em que a disposição de obedecer de forma incondicionada se baseia na crença da legitimidade do poder. A Autoridade, neste segundo sentido, o único de que nos ocuparemos daqui para a frente, é aquele tipo particular de poder estabilizado que chamamos "poder legítimo".

Como poder legítimo, a Autoridade pressupõe um juízo de valor positivo em sua relação com o poder. A este propósito, deve notar-se, em primeiro lugar, que o juízo de valor pode ser formulado pelo próprio estudioso no âmbito da filosofia ou da doutrina política; mas pode também ser destacada pelo pesquisador como juízo de pessoas implicadas na relação de Autoridade no âmbito dos estudos políticos ou sociológicos de orientação empírica. Todas essas concepções de Autoridade como poder legítimo que comportam um juízo de valor, por parte do pesquisador, não podem ser aceitas no discurso da ciência, que se mantém no campo da descrição. Portanto, a expressão "poder legítimo" deve ser entendida aqui no sentido de poder considerado como legítimo por parte de indivíduos ou grupos que participam da mesma relação de poder. Em segundo lugar, devemos ter presente que uma avaliação positiva do poder pode dizer respeito a diversos aspectos do próprio poder: conteúdo das ordens, o modo ou o processo como as ordens são transmitidas ou a própria fonte de onde provêm as ordens (comando). O juízo de valor que funda a crença na legitimidade é mencionado em último lugar: ele diz respeito à fonte do poder. A fonte do poder pode ser identificada em vários níveis (v. Legitimidade) e estabelece por isso a titularidade da Autoridade. No âmbito social onde se situam as relações de Autoridade, tende a tornar-se crença que quem possui Autoridade tem o direito de mandar ou de exercer, pelo menos, o poder e que os que estão sujeitos à Autoridade têm o dever de obedecer-lhe ou de seguir suas diretrizes. É fácil concluir que este "direito" e este "dever" podem ser mais ou menos formalizados e podem apoiar-se na obrigação de dever típica da esfera ética como acontece para os três tipos de legitimidade especificados por Max Weber ou numa simples Autoridade, como pode acontecer no caso de Autoridade fundada em específica competência.

Combinando esta segunda definição com a que foi mencionada acima, pode-se dizer que na Autoridade é a aceitação do poder como legítimo que produz a atitude mais ou menos estável no tempo para a obediência incondicional às ordens ou às diretrizes que provêm de uma determinada fonte. Naturalmente, isto se verifica dentro da esfera de atividade à qual a Autoridade está ligada ou dentro da esfera de aceitação de Autoridade. É evidente, na verdade, que uma relação de Autoridade como toda e qualquer outra relação de poder diz respeito a uma esfera que pode ser mais ou menos ampla ou mais ou menos explícita e claramente delimitada. Acrescente-se que a disposição para a obediência incondicional, embora durável, não é permanente. A fim de que a relação de Autoridade possa prosseguir, ocorre que, de tempos a tempos, seja reafirmada ostensivamente a qualidade da fonte do poder à qual é atribuído o valor que funda a legitimidade.

Por exemplo, a continuidade de uma relação de Autoridade fundada sobre a legitimidade democrática comporta a renovação periódica do procedimento eleitoral; e a continuidade de uma Autoridade carismática de um chefe religioso requer, de vez em quando, a realização de ações extraordinárias ou milagrosas que possam confirmar a crença de que o chefe possui a "graça divina".

Como veremos mais adiante, para a concepção de Autoridade como poder legítimo pode convergir, parcialmente, uma terceira definição de Autoridade como espécie de poder: aquela que a identifica com o poder "formal" (o poder que deveria ser exercido num certo espaço social). E o mesmo se pode dizer também para a concepção da Autoridade como fonte de poder, desde que a mesma seja oportunamente corrigida. Esta última concepção foi defendida sobretudo por Carl J. Friedrich, segundo o qual a Autoridade não é uma relação entre seres humanos mas uma qualidade particular das comunicações - que tanto podem ser ordens como conselhos ou opiniões que um indivíduo transmite a outro. Essa qualidade consiste no fato de a comunicação ser susceptível de uma elaboração racional, não em termos de demonstração científica ou matemática, mas nos termos dos valores aceitos por aqueles entre os quais tramita a mensagem. Tal qualidade torna as comunicações merecedoras de aceitação aos olhos daqueles a quem são dirigidas. Portanto, a Autoridade não é uma espécie de relação de poder se ela pode ser uma fonte de poder: a capacidade que um homem tem de transmitir comunicações susceptíveis de uma elaboração racional - no sentido exposto - constitui para ele uma fonte de poder.

O limite desta concepção de Autoridade é que, a menos que se hipostasie a razão, a possibilidade de uma elaboração racional não pode partir de uma comunicação considerada em si mesma, mas deve centrar-se sobre a capacidade de fornecer uma tal elaboração da parte de quem transmite a comunicação e sobre o reconhecimento que de tal capacidade fazem os destinatários da comunicação. Convém lembrar, entretanto, que uma comunicação tem Autoridade, não em virtude de uma qualidade intrínseca, mas pela relação com a fonte de que provém, da maneira como tal fonte é destinada por aqueles a quem a comunicação é dirigida. Tanto é verdade que uma mesma opinião pode ser considerada autorizada quando é proclamada por Tício e não ser considerada tal quando formulada por Caio. Interpretado desta forma, o fenômeno explicado por Friedrich pode ser expresso destas duas maneiras: num sentido mais simples, é a crença de *R* na capacidade de *C* em elaborar, de modo racional, as suas comunicações nos termos dos valores aceitos por *R*; num sentido mais complexo, é uma relação na qual *R* aceita a mensagem de *C*, não porque *R* conhece e acha positivas as razões que justificam a mensagem - e normalmente sem que *C* formule tais razões - mas porque *R* crê que *C* seria capaz de dar razões convincentes nos termos dos valores por ele aceitos, como apoio da comunicação. Trata-se, neste segundo sentido, de um tipo particular de relação de Autoridade, entendida como poder legítimo; e no primeiro, trata-se da crença da legitimidade que a fundamenta.

**III. Eficácia e estabilidade da autoridade** - A Autoridade comporta, portanto, de um lado, a aceitação do dever da obediência incondicional e, de outro, a pretensão a tal dever, ou - o que é a mesma coisa - ao direito de ser incondicionalmente obedecido. Neste sentido, pode construir-se um tipo puro de Autoridade: uma relação de poder fundada exclusivamente na crença da legitimidade. *C* funda a própria pretensão de achar obediência unicamente na crença na legitimidade do próprio poder; e *R* é motivado a prestar obediência unicamente pela crença na legitimidade do poder de *C*. Trata-se de um tipo "ideal" difícil de encontrar na realidade; normalmente, a crença na legitimidade não é fundamento exclusivo do poder, mas somente uma de suas bases. O detentor do poder pretende obediência não só por força da legitimidade de seu poder, mas ainda com base na possibilidade de obrigar ou punir, aliciar ou premiar. De outra parte, a crença na legitimidade do poder, como motivação de quem se conforma com as diretrizes de outrem, é muitas vezes acompanhada de outras motivações como podem ser coisas de interesse

próprio ou medo de um mal por ameaça. Tratar-se-á de relações de poder que só parcialmente e em certa medida assumem a forma de relações de Autoridade. Além disso, pode acontecer que o poder seja reconhecido como legítimo somente por um dos lados da relação. Em tal caso, pode falar-se ainda de Autoridade quando a crença na legitimidade do poder motiva apenas a obediência, mas não se pode dizer o mesmo quando ela motiva apenas o comando. Nesta última hipótese, na verdade, ao comando não sucede a obediência, ou melhor, sucede a obediência, mas noutras bases (temor da força, interesse, etc.), enquanto que se quem obedece o faz porque crê legítimo o poder, a relação pode dizer-se fundada sobre a crença na legitimidade, quer o autor das ordens codivida de tal crença ou não.

A importância peculiar da crença na legitimidade, que transforma o poder em autoridade, consiste no fato de que esta tende a conferir ao poder eficácia e estabilidade. E isto tanto do lado do comando como do lado da obediência. No primeiro ponto de vista, deve destacar-se o efeito psicológico que a fé na legitimidade do poder tende a exercer em quem o detém. É por isso que se afirma que a diminuição dessa fé conduz ao descalabro do poder. Sem sermos levados a afirmações tão gerais e peremptórias, podemos afirmar com razões que a crença na legitimidade do poder tende a conferir ao comando certas características, como as de convicção, de determinação e de energia, que contribuem para sua eficácia. Em segundo lugar, a crença na legitimidade tem um efeito relevante sobre a coesão entre os indivíduos e os grupos que detém o poder. O fato de que todos os indivíduos ou grupos, que participam do poder numa organização, codivida a crença na legitimidade do poder da organização, põe limites aos conflitos internos e facultam muitas vezes o princípio de sua solução. Nasce daí uma maior coesão entre os detentores do poder e, por consequência, uma maior estabilidade e eficácia do poder. Uma classe política articulada numa pluralidade de grupos, que reconhecem toda a legitimidade do regime político, dá origem, em igualdade com outras condições a Governos mais estáveis e eficazes do que aqueles que foram originados por uma classe política em que uma parte importante não reconhece o regime como legítimo.

Pelo lado da obediência, a crença na legitimidade faz corresponder o comportamento de obediência a um dever e tende a criar uma disposição à obediência incondicional. Na medida em que a obediência se converte num dever, a relação de poder adquire maior eficácia: as ordens são cumpridas prontamente, sem que os detentores do poder tenham de recorrer a outros meios para exercer o poder, como a coação, a satisfação de interesses dos súditos ou até a persuasão que comportam maiores custos. De outra parte, na medida em que se gera uma disposição para obedecer, o poder se estabiliza; e esta estabilidade é tanto mais sólida quanto a disposição para obedecer é, dentro da esfera de aceitação da Autoridade, incondicional. E é necessário acrescentar que existe também um nexos indireto entre crença na legitimidade do poder e disposição para obedecer: num âmbito social no qual um certo poder é largamente e intensamente tido como legítimo, quem não o reconhece como tal pode ser sujeito a notáveis pressões laterais - provenientes de outros indivíduos ou grupos sujeitos ao mesmo poder - que tendem a induzi-lo a obedecer por razões de oportunidade prática: para não ver perturbada a sua vida de afetos e de relação na família, nas relações de amizade, de trabalho, etc.

**IV. Ambigüidade da autoridade.** - Já dissemos que a crença na legitimidade constitui normalmente uma entre as muitas bases de uma relação de poder. É necessário, portanto, acrescentar que, entre crença na legitimidade e outras bases do poder, pode haver

relações significativas que alteram de forma substancial o aspecto autônomo de tal crença e conferem à Autoridade um caráter particular de ambigüidade. Por um lado, a crença na legitimidade pode originar parcialmente o emprego de outros meios para exercer o poder: o uso da violência, por exemplo. Por outro lado, a crença na legitimidade pode constituir, por sua vez, uma simples consequência psicológica da existência de um poder fundado, de fato, sobre outras bases.

A violência pode derivar, em qualquer grau da crença na legitimidade do poder: a crença de R na legitimidade do poder de C legítima, aos olhos de R, e facilita, portanto, o emprego da força em relação a R., ou em relação ao próprio R. No primeiro caso: uma forte crença na legitimidade do poder político da parte de uma minoria da sociedade legítima e facilita o emprego de outros instrumentos de poder, incluindo a violência, em relação à maioria; ou então uma crença bastante divulgada na legitimidade do poder político legítima e facilita o emprego da violência em relação aos poucos recalcitrantes. No segundo caso: os sequazes de um chefe religioso, que é tido como representante da divindade, aceita como legítima a violência empregada contra ele ou então a provoca ele mesmo, como punição para um comportamento próprio de dissidência. Em todas estas hipóteses, a legitimidade do poder se traduz na legitimidade da violência. Daí se segue que esta última perde, para quem a considera legítima, o seu caráter alienante; e segue-se, também a possível tendência, também para quem a considera legítima, à colaboração ativa ou passiva para seu emprego. Por outras palavras, o emprego da violência torna-se possível, em grau maior ou menor, a partir da crença na legitimidade que transforma o poder em Autoridade.

Convém recordar que esta relação entre crença na legitimidade e violência não é uma curiosidade teórica. O grau e a intensidade com que a fé cega no princípio da legitimidade do poder pode desencadear a violência estão indelevelmente inscritos na história do homem. Testemunham-no a caça às bruxas e os linchamentos dos desviados e rejeitados, gerados, em apoio a uma determinada Autoridade, pelos fanatismos políticos e religiosos de todos os tempos. Testemunha-o a imensa violência que por vezes tem sido desencadeada em nosso século pela crença fanática num chefe ou numa ideologia totalitária.

Por outra parte, como paradigma de relação do poder em que a crença na legitimidade pode constituir uma simples consequência psicológica, podemos tomar o exemplo de pai e filho, no qual se encontra geralmente, dentro de certos limites de tempo, quer uma preponderância de força quer uma dependência econômica. Neste caso, o emprego da força e o condicionamento econômico, mais do que uma derivação, podem ser a fonte da crença na legitimidade do poder do pai. Pode acontecer, certamente, que o respeito e o afeto legitimem, aos olhos do filho, o poder do pai, incluindo o poder de punir; mas pode acontecer, também, que o poder efetivo de punir do pai cause no filho um respeito e um afeto e portanto uma crença na legitimidade que não são genuínos. Falando de crença não genuína, me refiro não apenas ao engano deliberado que também pode estar presente nas relações de poder mas, e sobretudo, ao mais importante fenômeno do auto-engano; não à falsidade consciente mas ~à falsa consciência, que é o conceito central da Ideologia no seu significado de origem marxista. Neste sentido, convém averiguar-se em que grau a crença na legitimidade tem caráter ideológico. Se o grau for muito elevado, não teremos mais uma relação de Autoridade, mas uma falsa Autoridade, enquanto a crença na legitimidade da Autoridade não constitui um fundamento real do poder. Isto explica por que uma situação real de poder à qual antes correspondia uma crença na legitimidade pode

perder mais ou menos repentinamente tal legitimidade. Trata-se de uma situação de poder fundada principalmente sobre outras bases, por ex., sobre a força, mas à qual, até que pareça imodificável, convém, de qualquer modo, adaptar-se. Daqui, o aparecimento de uma crença na legitimidade com caráter prevalentemente ideológico. Mas esta legitimidade tende, bem depressa, a cair logo que a preponderância da força diminuir ou a situação do poder começar a aparecer concretamente modificável.

Outros aspectos da ambigüidade da Autoridade provêm do fato que o titular da Autoridade pode não dispor, em medida maior ou menor, do poder efetivo; e ainda do fato que os destinatários das ordens podem perder a crença no princípio de legitimidade sobre o qual o detentor do poder funda a sua pretensão de mando. Para o primeiro deste fenômeno chamou a atenção, sobretudo, Lasswell, o qual, ao definir Autoridade como "poder formal" afirmou que "dizer que uma pessoa tem Autoridade não é dizer que efetivamente tem poder, mas que a fórmula política (isto é os símbolos políticos que dão a legitimidade do poder) lhe atribui poder e que aqueles que aderem à fórmula esperam que aquela pessoa tenha poder e consideram justo e correto o exercício que ela faz dele". Por um lado, esta afirmação encerra uma confusão entre duas noções distintas: a da Autoridade e a da crença na legitimidade do poder. Uma coisa é meu juízo de valor, na base do qual reputo legítimo o comando que provém de uma certa fonte: a tal crença podem corresponder ou não efetivas relações de poder; e outra coisa é o meu comportamento, através do qual me adapto incondicionalmente a certas diretrizes porque as tenho como legítimas em virtude da fonte de onde provêm: trata-se, neste caso, de uma verdadeira relação de poder, um poder de tipo "A". De outro lado, porém, a afirmação de Lasswell pode ser entendida no sentido de que aquele que possui certa Autoridade pode não ter todo o poder que na aparência exerce na relação de Autoridade. As relações de Autoridade podem ser acompanhadas de outras relações de poder ainda mais relevantes; e o titular de Autoridade, ao dar suas ordens, pode ser condicionado de forma substancial por outras relações de poder não legítimas e talvez largamente desconhecidas. E na medida em que isto acontece, podemos dizer que a Autoridade é apenas "aparente"; uma vez que C, enquanto acha que deve obedecer ao poder político de A, obedece, ao contrário, em maior ou menor grau, ao poder não legítimo de D.

Lembraríamos a este propósito todos os conselheiros secretos e todos os centros de poder que às vezes dirigiram, desde os bastidores, a representação da Autoridade iluminada pelas luzes da ribalta, bem como as transformações dos regimes políticos onde as mudanças na distribuição do poder efetivo precederam as da crença na legitimidade, vindo assim os regimes a tornarem-se mais ou menos formalistas: o rei aparece ainda como titular exclusivo da Autoridade, quando o poder já passou definitivamente às mãos do Parlamento.

Consideremos agora o ponto em que existe, nos destinatários, das ordens, menor crença na legitimidade do poder. Tal queda de crença na legitimidade pode verificar-se seja porque os súditos não crêem mais que a fonte de poder tenha a qualidade que antes lhe atribuíam (por ex., a legitimidade não foi "provada" ou foi considerada "ideológica"), seja porque os subordinados terminaram por abandonar o velho princípio da legitimidade para abraçar um novo. Em ambos os casos, a situação é normalmente de profundo conflito. Tanto os superiores quanto os subordinados tendem a considerar-se traídos nas suas expectativas e nos seus valores. A relação de Autoridade, então, diminui e, se a pretensão de mando permanece, se instaura uma situação de Autoritarismo. Num dos seus possíveis significados, o termo "autoritarismo" designa, na verdade, uma situação na qual as decisões são tomadas de cima, sem a participação ou o consenso dos subordinados. Neste sentido, é

uma manifestação de autoritarismo alegar um direito em favor de um comando que não se apóia na crença dos subordinados; e é uma manifestação de autoritarismo pretender uma obediência incondicional quando os súditos entendem colocar em discussão os conteúdos das ordens recebidas. Portanto, uma situação de autoritarismo tende a instaurar-se todas as vezes que o poder é tido como legítimo por quem o detém, mas não é mais reconhecido como tal por quem a ele está sujeito. E esta situação se acentua se o detentor do poder recorre à força, ou a outros instrumentos de poder para obter aquela obediência incondicional que não consegue mais na base da crença na legitimidade.

Observe-se que este fenômeno da transformação da Autoridade em autoritarismo, com a simples mudança dos princípios de legitimidade aceitos pelos subordinados, pode referir-se a todas as estruturas da Autoridade, incluída a do Estado. Lembrarei apenas a este propósito os processos profundos de emancipação que se acham às vezes presentes nos movimentos nacionalistas de independência, mediante os quais grupos de homens mais ou menos numerosos rompem as barreiras de suas consciências, que os ligavam às velhas Autoridades.

Portanto, ainda que como tipo puro constitua a forma mais plena de poder socialmente reconhecido e aceito como legítimo, na realidade da vida social e política, a Autoridade é muitas vezes contaminada e apresenta, sob vários aspectos, uma característica de ambigüidade. Ela pode ser geradora de violência, na medida em que a crença na legitimidade de alguns consente o emprego da força em relação a outros; pode ser "falsa" na medida em que a crença na legitimidade não é uma fonte mas uma conseqüência psicológica, que tende a esconder ou a deformar; pode ser apenas "aparente", na medida em que o titular legítimo do poder não detém o poder efetivo; e pode transformar-se em autoritarismo, na medida em que a legitimidade é contestada e a pretensão do governante em mandar se torna, aos olhos dos subordinados, uma pretensão arbitrária de mando.

#### **4. Autoritarismo e suas formas**

##### a) Modalidades recentes

O autoritarismo corresponde ao exercício do poder desprovido de legitimidade. Contudo, nem todo tipo de poder com tal característica poderia ser nomeado de *autoritarismo*. Cumpre distinguí-lo do *totalitarismo*.

O autoritarismo admite determinados níveis de oposição, às vezes para manter uma certa fachada, enquanto o totalitarismo corresponde ao poder total, que não tolera contestação. Semelhante desfecho exige quebra da solidariedade popular. Como documenta Hannah Arendt,<sup>38</sup> o povo é transformado em massa, desprovida de vontade própria, passível de ser mobilizada pelo regime para sucessivas e intermináveis demonstrações de coesão. O autoritarismo não dispõe de idêntica capacidade de mobilização.

---

<sup>38</sup> *Totalitarismo, o paroxismo do poder*. Rio de Janeiro, Documentário, 1979.

A monarquia absoluta, derrotada pelo sistema representativo no Ocidente, era uma forma de autoritarismo. Entretanto, o novo sistema não eliminou a possibilidade de que aparecessem modalidades autoritárias de sua prática.

Neste curso, tivemos oportunidade de apontar os percalços do processo de democratização do Estado de Direito, notadamente em decorrência da universalização do sufrágio. Na Europa, a principal forma emergente de autoritarismo seria aquela exercitada por lideranças carismáticas. Mussolini, na Itália, do mesmo modo que Hitler, na Alemanha, chegaram ao poder pelo voto popular. Os estudiosos costumam afirmar que Mussolini não conseguiu, a exemplo de Hitler, implantar regime de poder total (totalitarismo). Assim, classificam o fascismo italiano como autoritarismo.

Já na América Latina, a principal forma de autoritarismo seria a ditadura militar, em que pese exceções, a exemplo de Getúlio Vargas no Brasil.

Os regimes autoritários podem manter ou não o Parlamento. Caso o façam, recorrem a métodos eleitorais capazes de eliminar surpresas. A praxe mais freqüente corresponde à redução das dimensões do colégio eleitoral, para introduzir escolha indireta no nível decisivo. Aumentam, correlativamente, os postos preenchidos por simples nomeação.

Geralmente introduzem censura aos meios de comunicação.

Embora a sua intensidade possa variar segundo as situações, suspendem-se as liberdades individuais. A autonomia do Judiciário é afetada, excluindo-se desde logo institutos como o habeas-corpus ou o mandato de segurança.

O ponto fraco do regime autoritário - o mesmo ocorrendo com o totalitarismo - reside na alternância do governante no poder. No caso das ditaduras militares, terminam por introduzir a disputa partidária nas Forças Armadas, tanto entre as Armas como no interior destas.

## b) Conceituação de autoritarismo<sup>39</sup>

**1. Problemas de definição** – O adjetivo "autoritário" e o substantivo Autoritarismo, que dele deriva, empregam-se especificamente em três contextos: a estrutura dos sistemas políticos, as disposições psicológicas a respeito do poder e as ideologias políticas. Na tipologia dos sistemas políticos, são chamados de autoritários os regimes que privilegiam a autoridade governamental e diminuem de forma mais ou menos radical o consenso, concentrando o poder político nas mãos de uma só pessoa ou de um só órgão e colocando em posição secundária as instituições representativas. Nesse contexto, a oposição e a autonomia dos subsistemas políticos são reduzidas à expressão mínima e as instituições destinadas a representar a autoridade de baixo para cima ou são aniquiladas ou substancialmente esvaziadas. Em sentido psicológico, fala-se de personalidade autoritária quando se quer denotar um tipo de personalidade formada por diversos traços característicos centrados no acoplamento de duas atitudes estreitamente ligadas entre si: de uma parte, a disposição à obediência preocupada com os superiores, incluindo por vezes o obséquio e a adulação para com todos aqueles que detêm a força e o poder; de outra parte, a

---

<sup>39</sup> Verbetes do *Dicionário de Política*, de Norberto Bobbio, da autoria de Mario Stoppino.

disposição em tratar com arrogância e desprezo os inferiores hierárquicos e em geral todos aqueles que não têm poder e autoridade. As ideologias autoritárias, enfim, são ideologias que negam de uma maneira mais ou menos decisiva a igualdade dos homens e colocam em destaque o princípio hierárquico, além de propugnarem formas de regimes autoritários e exaltarem amiudadas vezes ' como virtudes alguns dos componentes da personalidade autoritária.

A centralidade do princípio de autoridade é um caráter comum do Autoritarismo em qualquer dos três níveis indicados. Como consequência, também a relação entre comando apodítico e obediência incondicional caracterizam o Autoritarismo. A autoridade, no caso, é entendida em sentido particular reduzido, na medida em que é condicionada por uma estrutura política profundamente hierárquica, por sua vez escorada numa visão de desigualdade entre os homens e exclui ou reduz ao mínimo a participação do povo no poder e comporta normalmente um notável emprego de meios coercitivos. É claro, por conseguinte, que do ponto de vista dos valores democráticos, o Autoritarismo é uma manifestação degenerativa da autoridade. Ela é uma imposição da obediência e prescinde em grande parte do consenso dos súditos, oprimindo sua liberdade. Por outro lado, do ponto de vista de uma orientação autoritária, é o igualitarismo democrático que não está em condições de produzir a "verdadeira" autoridade. Neste último sentido, diversos autores, especialmente alemães dos anos 30, propugnaram a doutrina do "Estado autoritário". Do mesmo modo, a "personalidade autoritária" foi em parte antecipada pelo psicólogo nazista E. R. Jaensch, o qual descreveu, em 1938, um tipo psicológico notavelmente semelhante avaliando-o tanto de forma positiva como de forma negativa.

Existe portanto um denominador comum no significado que o termo Autoritarismo assume nos três contextos indicados, embora neste campo haja conveniência de não se ir além dos limites. Um fundo de significado comum não quer dizer identidade, nem tão pouco plena coerência de significado. É um fato que o Autoritarismo é um dos conceitos que, tal como "ditadura" e "totalitarismo", surgiram e foram usados em contraposição a "democracia", pretendendo-se acentuar num caso ou noutro parâmetros antidemocráticos. Na verdade, as fronteiras entre estes conceitos são pouco claras e muitas vezes até instáveis em relação aos diferentes contextos. No nosso caso são relevantes sobretudo as relações entre Autoritarismo e totalitarismo e estas relações tendem a ser diferentes nos três níveis de Autoritarismo acima indicados. A mais ampla extensão de significado de Autoritarismo acha-se nos estudos sobre a personalidade e sobre atitudes autoritárias. Apesar do conceito de "personalidade autoritária" ter sido criado originariamente para descrever uma síndrome psicológica dos indivíduos "potencialmente fascistas"; investigações posteriores estenderam o conceito ao próprio Autoritarismo de esquerda e indagaram os comportamentos autoritários das classes baixas da mesma forma com que analisaram os comportamentos das classes médias ou altas. Em geral, neste setor de pesquisa não se faz nenhuma distinção entre Autoritarismo e totalitarismo: No campo das ideologias políticas, a área de significado do Autoritarismo é incerta. Mas existe uma tendência significativa para limitar o uso do termo para as ideologias nas quais a acentuação da importância da autoridade e da estrutura hierárquica da sociedade tem uma função conservadora. Neste sentido, as ideologias autoritárias são ideologias da ordem e distinguem-se daquelas que tendem à transformação mais ou menos integral da sociedade, devendo entre elas ser incluídas as ideologias totalitárias. Em relação aos regimes políticos, enfim, o termo Autoritarismo é empregado em dois sentidos: um deles, muito generalizado, compreende

todos os sistemas não democráticos caracterizados por um baixo grau de mobilização e de penetração da sociedade. Este último significado coincide em parte com a noção de ideologia autoritária. Mas só em parte, pois que existem tanto os regimes autoritários de ordem como os regimes autoritários voltados para uma transformação, embora limitada, da sociedade.

Em vista de tudo o que acabamos de expor, um fundo de significado comum não quer dizer plena coerência de significado. Mais importante do que isso é sublinhar que a existência de um fundo de significado comum não inclui a necessidade da co-presença fatural dos três níveis de Autoritarismo. Razoavelmente pode supor-se que exista uma certa congruência entre eles. Uma personalidade autoritária, por exemplo, sentir-se-á provavelmente à vontade numa estrutura de poder autoritária e achará provavelmente genial uma ideologia autoritária. Mas isto não significa que os três aspectos do Autoritarismo estejam sempre e necessariamente presentes ao mesmo tempo. Em que grau e com que frequência os três níveis de Autoritarismo se acham juntos ou separados nas diversas situações sociais é um quesito cuja resposta não pode ser prejudicada, na partida, pelas definições, mas deve ser pacientemente determinada através da investigação empírica. Em linha de princípio, nada exclui que crenças democráticas sejam impostas através de métodos autoritários. Ou que entre chefes de um Estado autoritário haja indivíduos não marcados por uma personalidade autoritária; ou que um regime autoritário de fato se acoberte por fora de uma ideologia democrática ou de uma ideologia totalitária que perdeu sua carga propulsiva e se transformou numa simples veste simbólica.

**2. As ideologias autoritárias.** – Já dissemos que não existe coerência plena de significado entre o Autoritarismo a nível de ideologia e o Autoritarismo a nível de regime político. A estrutura mais íntima do pensamento autoritário acha correspondência não em qualquer sistema autoritário e sim no tipo puro de regime autoritário conservador ou de ordem. Neste sentido, o pensamento autoritário não se limita a defender uma organização hierárquica da sociedade política, mas faz desta organização o princípio político exclusivo para alcançar a ordem, que considera como bem supremo. Sem um ordenamento rigidamente hierárquico, a sociedade vai fatalmente ao encontro do caos e da desagregação. Toda a filosofia política de Hobbes, por exemplo, pode ser interpretada como uma filosofia autoritária da ordem. Mas é uma teoria autoritária singular e de certo modo anômala, porque toma a iniciativa da igualdade entre os homens e deduz a necessidade da obediência incondicional ao soberano através de um processo rigorosamente racional. Geralmente, as doutrinas, ao contrário, pelo menos as modernas, são doutrinas antiracionalistas e antiigualitárias. Para elas, o ordenamento desejado pela sociedade não é uma organização hierárquica de funções criadas pela razão humana, mas uma organização de hierarquias naturais, sancionadas pela vontade de Deus e consolidadas pelo tempo e pela tradição ou impostas inequivocamente pela sua própria força e energia interna. De costume, a ordem hierárquica a preservar é a do passado; ela se fundamenta na desigualdade natural entre os homens.

E evidente que o problema da ordem é um problema geral de todo o sistema político; e, como tal, não pode ser um monopólio do pensamento autoritário. Também em muitas exposições da ideologia liberal e da ideologia democrática se acha, entre outros princípios, uma valorização da importância da autoridade como agente da ordem social. Mas o que caracteriza a ideologia autoritária, além da visão da desigualdade entre os homens, é que a ordem ocupa todo o espectro dos valores políticos, e o ordenamento

hierárquico que daí resulta esgota toda a técnica da organização política. Esta preocupação obsessiva pela ordem explica também por que o pensamento autoritário não pode admitir que o ordenamento hierárquico seja um simples instrumento temporário para levar a uma transformação parcial ou integral da sociedade, tal como acontece, pelo menos na interpretação ideológica, em muitos sistemas autoritários em vias de modernização e nos sistemas comunistas para a doutrina autoritária, a organização hierárquica da sociedade acha a própria justificação em si mesma e a sua validade é perene. Além do mais, o Autoritarismo, como ideologia da ordem, se distingue de forma clara do próprio totalitarismo fascista, já que ele apenas impõe a obediência incondicional e circunscrita do súdito e não a dedicação total e entusiástica do membro da nação ou da raça eleita. A ordenação hierárquica do Autoritarismo apóia-se essencialmente no modelo que precedeu a época da Revolução Industrial.

O pensamento autoritário moderno é uma forma de reação contra a ideologia liberal e democrática. A doutrina contra-revolucionária de J. de Maistre e de Bonald constitui sua primeira e mais coerente formulação. Mais tarde, com o inexorável avanço da sociedade industrial e urbana, o Autoritarismo compactuará com o liberalismo, colorir-se-á de um nacionalismo sempre mais vistoso e procurará respostas para o próprio socialismo. Logo depois da Revolução Francesa, a sociedade poderá ainda aparecer frente a um duplo objetivo: de um lado, a continuação das correntes inovadoras; do outro, a plena restauração da ordem pré-burguesa. Assim, Joseph de Maistre (1753-1821) pode contrapor ao iluminismo revolucionário uma doutrina que é uma reviravolta quase completa dele. Ao racionalismo iluminista ele opõe um radical irracionalismo. Segundo ele, as coisas humanas são o resultado do encadeamento imprevisível de numerosas circunstâncias, por detrás das quais está a Providência divina. É por isso que o homem deve ser educado nos dogmas e na fé e não no exercício ilusório da razão. À idéia de progresso, ele contrapõe a da tradição; a ordem social é uma herança da história passada que a consolidou e experimentou através do curso do tempo. Toda a pretensão do homem em transformar-se em legislador é perturbadora e desagregadora. À visão da igualdade dos homens contrapõe a da sua insuprimível desigualdade. À tese da soberania popular opõe a de que todo o poder vem de Deus. Aos direitos do cidadão o absoluto dever da obediência do súdito. A ordem do pensamento contra-revolucionário é rigorosamente hierárquica. Como escreve o visconde de Bonald (1754-1840), o poder do rei, absoluto e independente dos homens, é a causa; os seus ministros (a nobreza), que executam a vontade dele, são os meios; a sociedade dos súditos, que obedece, é o efeito.

Bonald e Maistre iniciam um dos principais filões do pensamento autoritário – o católico –, o qual, com o passar do tempo, será enriquecido de novos componentes e assumirá tons inéditos. Por exemplo, pelos meados do século XIX, Juan Donoso Cortés (1809-1853), frente ao desenvolvimento decisivo do liberalismo e da democracia e ao crescimento incipiente do socialismo, vê na raiz de todas estas correntes um pecado contra Deus e uma nostalgia satânica pelo caos. Pronuncia profecias apocalípticas prevendo que a monarquia não será mais suficiente para restaurar a ordem e que poderá dar vida a uma ditadura política. E entre os fins do século XIX e o início do século XX, o marquês de René de la Tour du Pin (1834-1924) contrapõe aos sindicatos socialistas uma reativação das corporações da Idade Média cristã, que deveriam abranger os proprietários, os dirigentes e os trabalhadores de todos os setores da indústria, esconjurando assim a luta de classes e que

teriam, de outra parte, uma função consultiva, de modo a não atacar a autoridade absoluta da monarquia hereditária.

O Autoritarismo foi uma característica importante e corrente do pensamento político alemão do século XIX. Inicialmente, ele representou uma resistência contra a unificação nacional e contra a industrialização, embora depois tenha acompanhado e guiado estas. Citarei apenas alguns autores, cujas idéias tiveram um peso mais significativo até na política prática: Carl Ludwig Haller (1768-1854), de Berna, que construiu uma teoria contra-revolucionária fundada sobre a idealização do estado patrimonial da Idade Média e exerceu grande influência no círculo político de Frederico Guilherme IV; Friedrich Julius Stahl (1801-1861), que teorizou sobre a monarquia hereditária legítima de direito divino, contribuindo para dar forma ao programa conservador da monarquia prussiana que terminou na obra unificadora da Bismarck; e Heinrich Treitschke (1834-1896), cujas doutrinas se tornaram parte integrante da ideologia do império alemão até a Primeira Guerra Mundial.

O pensamento de Treitschke é muito interessante porque nele se reflete a situação de um Estado autoritário colocado diante do problema de operar uma forte mobilização social para consolidar a unidade nacional e para dirigir a modernização a partir de cima. De uma parte se acha nele um nítido nacionalismo com marcantes tendências imperialistas e um moderado acolhimento das teses liberais para levar a burguesia à colaboração. De outra parte, o cerne da doutrina permanece autoritário, mesmo se a autoridade não se baseia na vontade de Deus e sobre a história e sim na história e na potência da mesma. O Estado é força, tanto para dentro como para fora, e o primeiro dever dos súditos é a obediência. A melhor forma de Governo é a monarquia hereditária, que se adapta às desigualdades naturais da sociedade, ao passo que a democracia contraria os dados naturais. O rei detém o poder, dirige o exército e a burocracia e escolhe autonomamente seu Governo. E o modelo da monarquia constitucional prussiana, na qual a função do Parlamento e dos partidos - que Treitschke admite - é pouco mais do que consultiva. Esta estrutura hierárquica do sistema político espelha e preserva as hierarquias naturais da sociedade civil, que têm no vértice a nobreza hereditária, a "camada eminentemente política", que tem em mãos a direção do Estado; no meio, a burguesia, que tem um papel importante na vida da cultura e na vida material, mas que degenera quando quer ocupar-se excessivamente dos negócios públicos; e, na base, a grande massa dos trabalhadores braçais. Entre estes, Treitschke prefere significativamente os camponeses, conservadores e ligados à tradição, e olha com suspeição os operários urbanos, inquietos e "singularmente sensíveis às idéias de subversão".

Prosseguindo nesta breve resenha exemplificativa, pode lembrar-se como característica da primeira metade do século XX a doutrina de Charles Maurras (1868-1952) que encabeçou o movimento de extrema direita da *Action Française* na França da III República e procurou depois do próprio pensamento a ideologia oficial do regime de Pétain. No contexto social em que Maurras teorizava, a industrialização tinha já avançado, a penetração do Estado na sociedade era notável e a eficácia da ação política exigia um alto grau de mobilização. Tudo isto repercute em traços do pensamento maurrasiano, que não fazem parte do Autoritarismo tradicional, do tipo do nacionalismo "integral", do anti-semitismo e do estilo de ação política por ele propugnado. Mas, simultaneamente, sua doutrina é fundamentalmente autoritária. Maurras odeia os "bárbaros" internos, armados com palavras de ordem sobre a igualdade e a liberdade; e odeia a democracia como força

anárquica e destruidora. A salvação da França está na restauração de uma ordem que dê novo sangue vital às "belas desigualdades". A ordem de Maurras é necessariamente hierárquica e encarna uma "monarquia tradicional, hereditária, antiparlamentar e descentralizada", que tem o direito à obediência incondicional dos franceses. A descentralização do Estado tornou-se possível graças ao fato de a autoridade da monarquia ser indestrutível. Ela comporta a autonomia das comunidades locais e sobretudo um ordenamento corporativo do tipo do de la Tour du Pin. Uma das pilastras fundamentais da ordem maurrasiana é o exército pelo qual ele nutria um verdadeiro culto e também a Igreja católica, entendida não em sua mensagem cristã, mas como instituição de ordem e de hierarquia, e tudo, portanto, dentro de uma perspectiva de renovação da aliança do trono e do altar.

Certos aspectos do pensamento de Maurras, como o nacionalismo radical e o anti-semitismo, antecipam claramente o fascismo. Mas o Autoritarismo não é o totalitarismo fascista; e quando para ele confluí ou dele se torna um simples componente, perde sua natureza mais íntima. Na ideologia fascista, o princípio hierárquico já não é instrumento de ordem mas instrumento de mobilização total da nação para desenvolver uma luta sem limite contra as outras nações. Neste sentido, no fascismo a ideologia autoritária cessa e torna-se outra coisa.

Depois da Segunda Guerra Mundial e das conseqüências que dela derivaram, a ideologia autoritária acha-se frente a um mundo hoje muito estranho para poder lançar raízes profundas. Não faltam regimes autoritários de tipo conservador; mas é difícil que eles encontrem sua justificação numa ideologia autoritária explícita e decisiva. Como veremos abaixo, Juan Linz afirma que os atuais regimes autoritários, incluindo os conservadores, são caracterizados não pela ideologia, mas por simples "mentalidade". Esta diferenciação é talvez muito explícita e poderia ser formulada de maneira diferente, distinguindo entre ideologias de alto e de baixo grau de articulação simbólica e conceptual. Entretanto, fica sempre a verdade de que as ideologias autoritárias de hoje têm um modesto nível de elaboração. E isto, por sua vez, depende do fato crucial da perspectiva da conservação de uma ordem hierárquica estabelecida definitivamente e essencialmente ligada ao passado pré-burguês que foi inexoravelmente marginalizada como uma antiquilha inútil, por um mundo que é dominado, de fato e pelas expectativas dos homens, pela industrialização, pelo urbanismo e pela idéia de progresso e de mudança contínua da sociedade.

Parece portanto que a ideologia autoritária não tem futuro. Parece ainda que para ressurgir deverá adaptar-se aos novos tempos e corrigir de forma substancial sua filosofia. Na base de conjecturas, poderá imaginar-se que num mundo industrializado ela não poderá deixar de juntar à preservação da ordem um tipo de administração da mudança social; e que nesta alteração de rota poderá fazer reviver parcialmente o Autoritarismo comteano e um certo filão elitista que propugnou ou fantasiou uma elite dos intelectuais e dos competentes. A forma mais provável é talvez a de uma tecnocracia coerente levada até às últimas conseqüências.

**3. Personalidades e atitudes autoritárias.** – Muitos aspectos da personalidade autoritária foram já enumerados na descrição do "caráter autoritário" feita por Eric Fromm em *Fuga da liberdade* (1941). O texto fundamental neste campo é, todavia, a pesquisa monumental de Theodor W. Adorno e dos seus colaboradores, *A personalidade autoritária*,

publicada em 1950. Esta pesquisa tem em mira descrever o indivíduo potencialmente fascista cuja estrutura da personalidade é tal que o torna particularmente sensível à propaganda antidemocrática. Os autores procuram na verdade demonstrar que o anti-semitismo, que constituía o tema inicial da pesquisa, é um aspecto de uma ideologia mais complexa caracterizada, entre outras coisas, pelo conservadorismo político-econômico, por uma visão etnocêntrica e, mais em geral, por uma estrutura autoritária da personalidade. Neste quadro, a personalidade autoritária é descrita como um conjunto de traços característicos inter-relacionados. Cruciais são as assim chamadas "submissão" e "agressão" autoritárias: de uma parte, a crença cega na autoridade e a obediência voltada para os superiores e, de outra, o desprezo pelos inferiores e a disposição em atacar as pessoas débeis e que socialmente são aceitáveis como vítimas. Outros traços relevantes são a aguda sensibilidade pelo poder, a rigidez e o conformismo. A personalidade autoritária tende a pensar em termos de poder, a reagir com grande intensidade a todos os aspectos da realidade que tocam, efetivamente ou na imaginação, as relações de domínio. É intolerante para com a ambigüidade, refugia-se numa ordem estruturada de modo elementar e inflexível e faz um uso marcado de estereótipos tanto no pensamento quanto no comportamento. E particularmente sensível em relação à influência de forças externas e tende a aceitar supinamente todos os valores convencionais do grupo social a que pertence. A estas características, Adorno e seus colaboradores juntaram outras que podemos passar adiante nesta exposição.

A interpretação que Adorno e seus colaboradores deram da personalidade autoritária é profundamente psicanalítica. Uma relação hierárquica e opressiva entre pais e filhos cria no filho um comportamento muito intenso e profundamente ambivalente em relação à autoridade. De um lado, existe uma forte disposição para a submissão; por outro lado, poderosos impulsos hostis e agressivos. Estes últimos impulsos são porém drasticamente eliminados pelo superego. E a extraordinária energia dos impulsos contidos, enquanto contribui para tornar mais cega e absoluta a obediência à autoridade, é, em sua maior parte, dirigida para a agressão contra os débeis e inferiores. É portanto um mecanismo através do qual o indivíduo procura inconscientemente superar seus conflitos interiores, o que desencadeia o dinamismo da personalidade autoritária. O indivíduo, para salvar o próprio equilíbrio ameaçado em sua raiz pelos impulsos em conflito, se agarra a tudo quanto é força e energia e ataca tudo quanto é fraqueza. A este dinamismo fundamental estão ligados todos os outros traços da personalidade autoritária: desde a tendência a depender de forças externas até à preocupação obsessiva pelo poder e desde a rigidez até ao conformismo.

O estudo de 1950 esteve sujeito a várias críticas relativas tanto ao método usado quanto aos resultados obtidos. Entre as críticas de método lembraremos aquela segundo a qual a tendência dos sujeitos examinados a dar respostas "altas", isto é, a declarar-se de acordo com as proposições do questionário, pode depender mais do que de uma escolha de valores a respeito do conteúdo da proposição, da propensão a não discordar de uma afirmação já formulada. Essa propensão pode estar ligada principalmente a pessoas de baixa renda e com um baixo nível de instrução. Esta crítica é importante porque as diversas escalas empregadas na pesquisa (escalas do anti-semitismo, do etnocentrismo, do conservadorismo político-econômico e das tendências antidemocráticas) foram todas construídas de modo que as respostas "altas", ou seja, do consenso mais ou menos destacado a respeito das proposições-teste constituíssem uma medida direta dos parâmetros

politicamente "negativos": o anti-semitismo, o etnocentrismo, o conservadorismo político-econômico e as tendências antidemocráticas.

Foi observado também que as proposições-teste refletem de maneira acentuada a posição de esquerda moderada dos autores, de tal maneira que o que se conclui não é o Autoritarismo *tout court*, mas apenas o Autoritarismo de tipo fascista. Segundo esta crítica, Adorno e seus colaboradores trocaram a dicotomia preconceito-tolerância pela de direita-esquerda, com a consequência de ignorar totalmente os preconceitos associados às ideologias de esquerda e mais em geral o Autoritarismo de esquerda. Na verdade, pode afirmar-se que com base nas respostas aos questionários preparados por Adorno e pelos seus colaboradores, uma pessoa autoritária de esquerda teria verossimilmente totalizado um total de pontos muito baixo e teria sido considerada não autoritária. Pesquisas posteriores, levadas a cabo inclusive por alguns colaboradores de Adorno, procuraram corrigir este "tendenciosismo" da *personalidade autoritária*.

Mas a crítica mais comum e mais importante é talvez aquela que diz respeito à base exclusivamente psicanalítica: da interpretação da personalidade autoritária. Observou-se que uma interpretação mais completa deste tipo de personalidade requereria uma consideração exaustiva do ambiente social, das diversas situações e dos diversos grupos que podem influenciar a personalidade. Isto porque muitos fenômenos que à primeira vista aparecem como fatores de personalidade, depois de uma análise mais cuidada, podem revelar-se apenas como efeito de específicas condições sociais. Nesta linha se foi constituindo, por parte de vários autores, uma segunda explicação da formação da personalidade autoritária: a do chamado "Autoritarismo cognitivo". Segundo esta colocação, os traços da personalidade autoritária baseiam-se simplesmente em certas concepções da realidade existentes numa determinada cultura ou subcultura. Essas concepções são apreendidas pelo indivíduo através do processo de socialização e correspondem de forma mais ou menos realística às efetivas condições de vida de seu ambiente social. Na realidade, estas duas interpretações da personalidade autoritária não se excluem necessariamente entre si. Numerosas pesquisas empíricas feitas recentemente parecem mostrar que em certas situações ou em certas classes sociais se encontram muitos dos fatos mencionados pela teoria do "Autoritarismo cognitivo", enquanto que em outras situações e em outras classes sociais a interpretação psicanalítica mantém uma maior eficácia explicativa.

Indubitavelmente inclinada para uma interpretação sociológica mais do que psicológica dos comportamentos autoritários é a tese do "Autoritarismo da classe trabalhadora", destacada principalmente por Seymour M. Lipset. Esta tese não nega a existência de tendências autoritárias nas classes elevadas e médias, mas defende que na sociedade moderna as classes mais baixas se tornaram pouco a pouco a maior reserva de comportamentos autoritários. Por Autoritarismo não se entende aqui a síndrome da personalidade autoritária em toda a sua complexidade, mas de preferência uma série de atitudes individuais condizentes com uma disposição psicológica autoritária: uma baixa sensibilidade em relação às liberdades civis, a intolerância, baixa inclinação para sustentar um sistema pluripartidário, intolerância frente aos desvios dos códigos morais convencionais, propensão para participar de campanhas contra os estrangeiros ou minorias étnicas ou religiosas, tendência para apoiar partidos extremistas, etc. Numerosas pesquisas mostraram que estes comportamentos estão presentes mais acentuadamente nas classes baixas. Lipset imputa esta correlação à situação social da classe trabalhadora, caracterizada

por um baixo nível de instrução, por uma baixa participação na vida de organismos políticos e de associações voluntárias, por pouca leitura e escassa informação, pelo isolamento derivado do tipo de atividade desenvolvida (um fator que age em grau máximo no caso dos camponeses e de outros trabalhadores, como os mineiros), pela insegurança econômica e psicológica e pelo caráter autoritário da vida familiar. Todos estes fatores contribuem para a formação de uma perspectiva mental pobre e indefesa, feita de grande sugestionabilidade, de falta de um senso do passado e do futuro, de incapacidade de ter uma visão complexa das coisas, de dificuldade de elevar-se acima da experiência concreta e de falta de imaginação. É exatamente dentro desta perspectiva mental que deve ser procurada, segundo Lipset, a complexa base psicológica do Autoritarismo.

Também à tese de Lipset foram dirigidas diversas críticas quer quanto ao método quer quanto à interpretação. No plano do método foi observado, por exemplo, que, em algumas pesquisas utilizadas por Lipset, o modo de calcular os percentuais, que em certos casos equiparava as respostas "não sei" àquelas que eram abertamente intolerantes, era desfavorável às classes baixas, onde existe maior quantidade de respostas incertas ou ausência de opinião. Além disso, o tipo de perguntas dirigidas aos entrevistados favorecia a classe média, já que tais perguntas se referiam a argumentos que poderiam ser interessantes e compreensíveis para as pessoas de classe média mas não da mesma maneira para os trabalhadores. No plano da interpretação, e com referência especial à classe operária, objetou-se que deveria ser levada em conta não apenas a condição de operário, mas a proveniência social do operário. E uma tentativa de reelaborar os dados neste sentido parece mostrar que o Autoritarismo deveria ser atribuído sobretudo aos operários de imediata proveniência campesina. Foi notado ainda que os estudos sobre o Autoritarismo da classe operária deveria ter em conta a mobilidade vertical uma vez que há razões para defender que são sobretudo autoritários os elementos que descem da classe média para a classe operária e que, ao contrário, são tolerantes, aqueles que vão da classe operária para a classe média.

**4. Regimes e instituições autoritárias.** – Em sentido generalíssimo, fala-se de regimes autoritários quando se quer designar toda a classe de regimes antidemocráticos. A oposição entre Autoritarismo e democracia está na direção em que é transmitida a autoridade, e no grau de autonomia dos subsistemas políticos (os partidos, os sindicatos e todos os grupos de pressão em geral). Debaxo do primeiro perfil, os regimes autoritários se caracterizam pela ausência de Parlamento e de eleições populares, ou, quando tais instituições existem, pelo seu caráter meramente cerimonial, e ainda pelo indiscutível predomínio do poder executivo. No segundo aspecto, os regimes autoritários se distinguem pela ausência da liberdade dos subsistemas, tanto no aspecto real como no aspecto formal, típica da democracia. A oposição política é suprimida ou obstruída. O pluralismo partidário é proibido ou reduzido a um simulacro sem incidência real. A autonomia dos outros grupos politicamente relevantes é destruída ou tolerada enquanto não perturba a posição do poder do chefe ou da elite governante. Neste sentido, o Autoritarismo é uma categoria muito geral que compreende grande parte dos regimes políticos conhecidos, desde o despotismo oriental até ao império romano, desde as tiranias gregas até às senhorias italianas, desde a moderna monarquia absoluta até à constitucional de tipo prussiano, desde os sistemas totalitários até às oligarquias modernizantes ou tradicionais dos países em desenvolvimento. Se tivermos presentes apenas os sistemas políticos atualmente existentes e concentrarmos a atenção sobre o papel que neles têm os partidos, podemos distinguir três

formas de regimes autoritários, segundo observações de Samuel P. Huntington e de Clemente H. Moore: os regimes sem partidos, que correspondem habitualmente a níveis bastante baixos de mobilização social de desenvolvimento político (Etiópia de Hailé Selassié, por exemplo); os regimes de partido único - no sentido real e não formal da expressão - que são os mais numerosos (a União Soviética, por exemplo); e, mais raramente, os regimes pluripartidários em que diversos partidos convencionam em não competir entre si, produzindo resultados funcionais muito semelhantes àqueles que encontramos no monopartidarismo (caso da Colômbia).

Todavia, na classificação dos regimes políticos contemporâneos, o conceito de Autoritarismo é empregado muitas vezes para designar, não todos os sistemas antidemocráticos, mas apenas uma sua subclasse. Neste sentido, distingue-se entre Autoritarismo e totalitarismo. A propósito desta distinção devemos dizer, em termos preliminares, que enquanto o uso estrito que se faz de Autoritarismo é útil e legítimo, o uso amplo de "totalitarismo" traz consigo inconvenientes sérios, sendo vivamente criticado. Na verdade o que se contrapõe aos regimes autoritários são todos os regimes monopartidários com índices de alta mobilização política característica básica do totalitarismo. Assim, a distinção entre os dois sistemas consiste no grau da penetração e da mobilização política da sociedade e dos instrumentos a que a elite governante especificamente recorre. Nos regimes autoritários a penetração-mobilização da sociedade é limitada: entre Estado e sociedade permanece uma linha de fronteira muito precisa. Enquanto o pluralismo partidário é suprimido de direito ou de fato, muitos grupos importantes de pressão mantêm grande parte da sua autonomia e por conseqüência o Governo desenvolve ao menos em parte uma função de árbitro a seu respeito e encontra neles um limite para o próprio poder. Também o controle da educação e dos meios de comunicação não vai além de certos limites. Muitas vezes é tolerada até a oposição, se esta não for aberta e pública. Para alcançar seus objetivos, os Governos autoritários podem recorrer apenas aos instrumentos tradicionais do poder político: exército, polícia, magistratura e burocracia. Quando existe um partido único, também acontece que ele não assume o papel crucial tanto no que diz respeito ao exercício do poder como no que diz respeito à ideologia, tal como acontece nos regimes "totalitários". Nestes últimos regimes, a penetração-mobilização da sociedade, ao contrário, é muito alta: o Estado, ou melhor, o aparelho do poder, tende a absorver a sociedade inteira. Neles, é suprimido não apenas o pluralismo partidário, mas a própria autonomia dos grupos de pressão que são absorvidos na estrutura totalitária do poder e a ela subordinados. O poder político governa diretamente as atividades econômicas ou as dirige para seus próprios fins, monopoliza os meios de comunicação de massa e as instituições escolares, suprime até manifestações críticas de pequeno porte ou de oposição, procura aniquilar ou subordinar a si as instituições religiosas, penetra em todos os grupos sociais e até na vida familiar. Este grande esforço de penetração e de mobilização da sociedade comporta uma intensificação muito destacada da propaganda e de arregimentação. Daqui nasce a importância central do partido único de massa, portador de uma ideologia fortemente dinâmica; e, em certos casos extremos, comporta também uma intensificação muito forte da violência; e daí nasce a importância, em casos extremos, da polícia secreta e dos outros instrumentos de terror.

O sociólogo político Juan Linz, que é dos autores que mais contribuíram para precisar a distinção entre "Autoritarismo" e "totalitarismo" na tipologia dos sistemas políticos contemporâneos, propõe esta definição: "Os regimes autoritários são sistemas políticos com um pluralismo político limitado e não responsável; sem uma ideologia

elaborada e propulsiva, mas com mentalidade característica; sem uma mobilização política intensa ou vasta, exceção feita em alguns momentos de seu desenvolvimento; e onde um chefe, ou até um pequeno grupo, exerce o poder dentro dos limites que são formalmente mal definidos mas de fato habilidosamente previsíveis". O primeiro ponto diz respeito ao pluralismo político: um pluralismo limitado de direito e de fato, mais tolerado do que reconhecido e não responsável, no sentido de que o recrutamento político de indivíduos provenientes das diversas forças sociais não se baseia sobre um princípio operante de representatividade dessas forças sociais, mas sobre escolha e preferência do alto. O segundo ponto destaca o baixo grau de organização e de elaboração conceptual das teorias que justificam o poder dos regimes autoritários e, por conseqüência, a sua modesta dinâmica propulsiva. O terceiro ponto acentua a escassa participação da população nos organismos políticos e parapolíticos, que caracteriza os regimes autoritários estabilizados, mesmo quando em certas fases de sua história, especialmente em fases iniciais, a mobilização pode ser muito maior. Finalmente, o quarto aspecto torna claro o fato de que o poder do chefe ou da elite governante se exerce dentro de limites bastante definidos, mesmo quando não estão estabelecidos formalmente. Estes limites estão evidentemente ligados a outros aspectos dos regimes autoritários: o pluralismo moderado, a falta de uma ideologia propulsiva, escassa mobilização e ausência de um eficiente partido de massa.

O grau relativamente moderado da penetração no tecido social dos regimes autoritários depende sempre do atraso mais ou menos marcante da estrutura econômica e social. Mas neste contexto, a elite governante pode ter dois papéis diversos: pode reforçar o modesto grau de penetração do sistema político, escolhendo deliberadamente uma política de mobilização limitada, ou escolher uma política de mobilização acentuada cujos limites serão definidos pelas condições do ambiente. Com base no comportamento desses fatores, G. A. Almond e G. B. Powell distinguem, no âmbito dos regimes autoritários, entre regimes autoritários de tipo conservador e regimes autoritários em vias de modernização. *Os regimes autoritários conservadores*, como os de Franco e de Salazar, surgem dos sistemas políticos tradicionais dinamizados por uma parcial modernização econômica, social e política, e têm em vista limitar a destruição da ordem social tradicional usando algumas técnicas modernas de organização, de propaganda e de poder. O poder de mobilização, porém, é muito limitado. O regime não procura entusiasmo e sustentação, contenta-se com a aceitação passiva e tende a desencorajar a doutrinação ideológica e o ativismo político. *Os regimes autoritários em vias de modernização* que podem ser encontrados em vários países do terceiro mundo surgem em sociedades caracterizadas por uma modernização ainda muito débil e obstaculizada por vários estrangulamentos sociais. Eles pretendem reforçar e tornar incisivo o poder político para superar os impasses no caminho do desenvolvimento. A caminhada para a mobilização é por isso muito mais forte do que nos regimes de tipo conservador; mas a força de penetração do regime é limitada pela consistência das forças sociais conservadoras e tradicionais e pelo atraso geral da estrutura social e da cultura política. Nesta situação, a elite governante se esforça por introduzir 'os instrumentos modernos de mobilização social mas não está em condições de organizar um partido de massa verdadeiramente eficiente.

Estas dificuldades que a elite governante enfrenta são ainda maiores nos *regimes autoritários pré-mobilizados*, já que o ambiente que os caracteriza é uma sociedade ainda quase inteiramente tradicional, tanto na estrutura social como na cultura política. Num certo sentido, tais regimes não são senão "meros acidentes históricos, isto é, sistemas onde, em

conseqüência do influxo do colonialismo e da difusão das idéias e das atividades existentes em países mais desenvolvidos, se criou uma elite modernizante e uma estrutura política diferenciada, muito antes que se tenha sentido a necessidade ou o impulso de desenvolver tais estruturas e culturas por própria conta". Os enormes obstáculos que se opõem à mobilização política e à modernização, em casos como estes, ficaram bem ilustrados com os acontecimentos de Gana na época de Nkrumah.

Uma tipologia dos regimes autoritários contemporâneos, mais minuciosa e articulada, é a proposta por J. Linz. Prevê cinco formas principais e duas secundárias, sete tipos ao todo. 1) Os regimes autoritários *burocrático-militares* são caracterizados por uma coalizão chefiada por oficiais e burocratas e por um baixo grau de participação política. Falta uma ideologia e um partido de massa; existe freqüentemente um partido único, que tende a restringir a participação; às vezes existe pluralismo político, mas sem disputa eleitoral livre. É o tipo de Autoritarismo mais difundido no século XX: são disso exemplo o Brasil e a Argentina em alguns períodos da sua história, a Espanha de Primo de Rivera e os primeiros anos de Salazar em Portugal. 2) Os regimes autoritários de *estatalismo orgânico* são caracterizados pelo ordenamento hierárquico de uma pluralidade não competitiva de grupos que representam diversos interesses e categorias econômicas e sociais, bem como por um certo grau de mobilização controlada da população em formas "orgânicas". Existe também amiúde um partido único, com um papel mais ou menos relevante, ao mesmo tempo que a perspectiva ideológica do regime assenta numa certa versão do corporativismo. Exemplo típico do estatalismo orgânico encontramos-lo no *Estado Novo* português; mas também há tendências corporativas na Itália fascista, na Espanha franquista e em alguns países da América Latina. 3) Os regimes autoritários de *mobilização em países pós-democráticos* se distinguem pelo grau relativamente mais elevado de mobilização política, a que corresponde o papel mais incisivo do partido único e da ideologia dominante, e por um grau relativamente mais baixo de pluralismo político permitido. São os regimes usualmente chamados "fascistas" ou, pelo menos, a maior parte deles. O caso mais representativo é o do fascismo italiano. 4) Os regimes autoritários de *mobilização pós-independência* são os resultantes da luta anticolonial e da conquista da independência nacional, especialmente espalhados pelo continente africano. Caracterizam-se pelo surgimento de um partido único ainda débil e não apoiado pelas formações paramilitares típicas dos regimes fascistas, por uma *leadership* nacional muitas vezes de caráter carismático, por um incerto componente ideológico e por um baixo grau de participação política. 5) Os regimes autoritários *pós-totalitários* são representados pelos sistemas comunistas após o processo de desestalinização. São o resultado combinado de diversas tendências: formação de interesses em conflito - portanto de um pluralismo limitado -, despolitização parcial das massas, atenuação do papel do partido único e da ideologia, acentuada burocratização. São tendências que provocam uma transformação considerável e sólida do anterior modelo totalitário. A estes cinco tipos principais de regimes autoritários, Linz acrescentou ainda o 6) *totalitarismo imperfeito*, que constitui geralmente uma fase transitória de um sistema cuja evolução para o totalitarismo é sustada e tende depois a transformar-se em qualquer outro tipo de regime autoritário, e 7) a chamada *democracia racial*, domínio autoritário de um grupo racial sobre outro grupo racial que representa a maioria da população (África do Sul), embora internamente ele se reja pelo sistema democrático.

Em analogia com os regimes políticos, pode-se atribuir o caráter do Autoritarismo também a outras instituições sociais familiares, escolares, religiosas econômicas e outras. Neste campo, o conceito de Autoritarismo torna-se muito genérico e pouco preciso, ainda que seja claro que, para as outras instituições sociais, tal como acontece com os regimes políticos, ele se refere à estrutura das relações de poder. Seria lícito dizer que uma instituição é tanto mais autoritária quanto mais as relações de poder que a distinguem são confiadas a comandos apodícticos e ameaças de punição e tendem a excluir ou a reduzir ao mínimo a participação de baixo na tomada de decisões. Mas se pode ser relativamente fácil concordar em geral sobre os parâmetros do Autoritarismo das instituições, é muito mais difícil concordar sobre sua aplicação concreta a esta ou àquela instituição. Neste campo tornam-se claramente relevantes, mais do que em qualquer outra circunstância, as orientações de valor das diversas correntes. Isso pode ser facilmente observado considerando as respostas que de costume são dadas aos dois principais problemas que emergem no setor.

O primeiro problema pode ser formulado da maneira seguinte: até que ponto é legítima a *analogia* entre os conceitos de democracia e de Autoritarismo ao nível dos regimes políticos e os mesmos conceitos ao nível das diversas instituições sociais? De uma parte, alguns tendem a levar a analogia muito à frente, querem democratizar as várias instituições sociais, introduzindo parlamentos e assembléias com o máximo poder de decisão, na escola, na fábrica, na igreja, etc. e chamam de autoritárias todas as instituições que não se conformam com tais critérios. O alvo do ataque desta tendência radical é, em particular, a estrutura hierárquica das grandes unidades econômicas contemporâneas, para as quais a analogia com os regimes políticos não poderia ser negada desde o momento em que apenas as instituições sociais estão em condições de tomar decisões do mesmo alcance que o Governo. De outra parte há aqueles que refutam esta extensão do significado de Autoritarismo e que defendem o princípio da pluralidade das estruturas de poder nas diferentes instituições, afirmando que uma excessiva difusão dos processos democráticos de derivação política só leva a desnaturar a fisionomia específica e a minar o bom funcionamento dos diversos setores institucionais. Afirma-se, por exemplo, que nas instituições que dizem respeito às relações entre adultos e jovens, como a família e a escola, existe uma desigualdade de base que não permite uma total analogia com o sistema político; ou que a democratização dos problemas econômicos as privaria da sua eficiência.

Conexo com a resposta radical ou moderada que se dá ao primeiro problema é o tipo de solução do segundo problema que diz respeito à conexão entre a democracia e o Autoritarismo das instituições sociais e a democracia e o Autoritarismo do sistema político. Para os moderados, a conexão não existe ou então é mínima. Não só a organização hierárquica da família e da unidade econômica mas também a estrutura oligárquica dos próprios partidos não atinge a democracia. Por um lado, a oligarquia a nível de partido político se converte na democracia a nível de sistema em seu conjunto, se existe uma pluralidade de partidos, que periodicamente e livremente lutam pelo poder de Governo através do voto popular. Neste quadro, um certo grau de apatia política das massas é compatível com a democracia e pode até ser útil para a sua estabilidade. Para a posição radical, ao contrário, a democracia de um sistema político é avaliada com base na real participação dos cidadãos na formação das decisões; e nas atuais democracias liberais, a participação política é realmente insuficiente, porque os homens não são educados para uma tal participação, que muitas vezes diz respeito a problemas longínquos e abstratos,

através da oportunidade de participar nas decisões que os tocam de perto na sua experiência concreta. Nesta perspectiva, a conexão entre o Autoritarismo ou a democracia das outras instituições sociais e o Autoritarismo ou a democracia do sistema político torna-se bastante estreita. Um sistema político democrático pressupõe uma sociedade democrática; e por isso as atuais democracias liberais devem sujeitar-se a uma profunda transformação, no sentido de uma nítida democratização das instituições sociais que, tal como acontece com as instituições econômicas, envolvem mais diretamente os interesses dos homens que nelas trabalham dia-a-dia.

Uma posição intermediária a respeito do problema da conexão está implícita na teoria da estabilidade dos sistemas políticos de Harry Eckstein. Segundo este cientista político, a estabilidade se apóia na "congruência" entre o modelo de autoridade do regime político e os modelos de autoridade vigentes nas instituições sociais. Neste sentido, a estabilidade da democracia inglesa e da norueguesa depende do fato que uma análoga dosagem de democracia e de autoridade caracteriza tanto o Governo quanto as instituições sociais; enquanto que a derrubada da República de Weimar se atribui ao contraste claro entre a organização democrática do Governo e a estrutura marcadamente autoritária das instituições sociais. Aqui, todavia, "congruência" nem sempre quer dizer um pleno "isomorfismo", mas muitas vezes indica uma semelhança "gradativa", mais relevante nas instituições mais próximas do Governo (partidos, grupos de pressão, associações voluntárias entre adultos) e muito menos significativa nas instituições mais distantes, como a família, a escola e forças de produção. Segundo Eckstein, o insuprimível componente autoritário de diversas instituições sociais torna mais estáveis os sistemas políticos nos quais a democracia do Governo é atenuada por uma certa "impureza".

## VI. QUESTÕES CENTRAIS DA TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

“Como é sabido, a experiência clássica do constitucionalismo anglo-saxão está marcada pela tentativa, no essencial coroada de êxito, de substituir as balas (**bullets**) por boletins de voto (**bulletts**) como instrumento de resolução dos conflitos, contando cabeças ao invés de as cortar”.

Gianfrancesco Pasquino – *Curso de ciência política* (1997). Tradução portuguesa. Cascais, Principia, 2002, p. 53

### **Apresentação**

Neste curso percorremos o tema da democracia desde o período em que surgiu o governo representativo sem qualquer compromisso democrático. Essa forma de abordagem prende-se à circunstância de que a democracia viria a ser justamente o principal desdobramento do novo sistema de governo. Antes que tivesse adquirido essa última característica – ali onde se deu o seu surgimento –, o processo de sua disseminação no continente veio a ser muito tumultuado pelo afã de queimar etapas, isto é, antecipar a questão democrática que, na própria Inglaterra, seria efetivada paulatina e progressivamente, demandando aproximadamente um século. À vista da circunstância, ocorreu um autêntico vai e vem, de que resultou somente no período subsequente à

Segunda Guerra Mundial o sistema democrático representativo passasse a corresponder a uma característica distintiva da cultura ocidental.

Desde então emerge o problema de saber-se se pode radicar-se em outras culturas. A pergunta tem muita razão de ser porquanto nestes começos do século XXI os países democráticos correspondem á menor parcela – em torno de um terço – do conjunto das nações. Examinando o fenômeno resultante do término de numerosos regimes autoritários, desde meados da década de setenta, que culminaria com o fim da União Soviética, Samuel Huntington batizou-o de **terceira onda de democratização** (*The Third Wave*, 1991).

Nos cerca de três lustros desde o aparecimento do último livro, não parecem se terem confirmado as expectativas de que o governo democrático representativo consolidar-se-ia na preferência mundial.

Na América Latina, encontra-se numa situação periclitante na maioria dos países localizados ao Sul do Continente.

Na África, não se observam maiores progressos a registrar.

Dos países egressos do comunismo, no Leste Europeu, a esperança de sucesso daquele desiderato – transição realizada com êxito – cifra-se agora naqueles que ingressaram na Comunidade Européia. A Rússia marcha para consolidar uma nova forma de autoritarismo, equidistante seja da tradição czarista seja do totalitarismo soviético.

Na Ásia, os avanços democráticos não são de molde a inclinar a balança em seu favor.

Por tudo isto, preserva inteira atualidade o tema da transição de regimes autoritários para sistemas democrático-representativos.

Nesta oportunidade, vamos resumir as considerações de Huntington e, ao mesmo tempo, transcrever a caracterização que efetiva das ondas de democratização.

Em seguida, consideramos a advertência de um dos artífices do governo representativo, no Brasil do século XIX, quanto à necessidade de conhecer em profundidade o modelo a ser adotado e, ao fazê-lo, atentar também para as tradições locais que podem dificultar ou facilitam essa pretensão. O autor é Paulino José Soares, Visconde de Uruguai (1807/1866).

Finalmente, consideraremos aquelas questões centrais a considerar com vistas a assegurar-se do êxito da iniciativa.

## 1. As ondas democráticas segundo Samuel Huntington

### a) As chances da democracia segundo Huntington

Samuel Huntington é em pensador liberal norte-americano bastante conhecido, tendo estado em evidência, em nosso país, quando se começou a discutir, nos anos setenta, no governo Geisel, os caminhos que deveriam ser empreendidos com vistas à abertura política. Falou-se muito, então, da **teoria da descompressão** devida a Huntington, que era justamente a doutrina em que formulara os princípios gerais para a condução, com sucesso, daquilo a que corresponderia **sair do autoritarismo**. Na época, como no presente, a maioria absoluta dos países vive sob regimes daquele tipo. os países considerados democráticos devem oscilar em torno de 30% do total.

Nos círculos interessados também é reconhecido como o formulador da doutrina de que toda ingerência militar na política corresponde a indício de baixos níveis de profissionalização.

Maior desenvolvimento de seus estudos relativos à saída do autoritarismo encontra-se no livro – *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991. Aproveitou o fato de se terem verificado uma sucessão de países que romperam com o autoritarismo, desde meados da década de setenta, para extrair dessa experiência novos ensinamentos que pudessem contribuir naquele sentido.

Huntington começa por estabelecer que a democracia, como forma de governo, foi definida em termos de **fontes da autoridade** para o exercício do poder, pelos **objetivos** perseguidos pelo Governo e, finalmente, pelo **processo** de constituição dos governos. As duas hipóteses iniciais conduziram a muitas ambigüidades. A última definição parece ser a mais fecunda, a saber: **processo participativo de adoção daquelas regras de convivência social que serão obrigatórios para todos**. De posse de uma tal definição é possível determinar em que condições se dá a participação no aludido processo. Entre as condições de que se trata figuram exigências desse tipo: liberdade de imprensa; ausência de organizações (de qualquer tipo: militares, econômicas, religiosas ou políticas) capazes de influir sobre o aludido processo a ponto de desfigurá-lo.

As condições em apreço destinam-se a assegurar que a seleção de seus líderes ocorra mediante eleições competitivas. Segundo Huntington, a mais destacada formulação desse entendimento de democracia é devida a Joseph Schumpeter (*Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942). Subseqüentemente, tornou-se uma tradição a existência de analistas políticos aderentes a essa postulação (Robert Dahl, Giovanni Sartori, Alfred Stepan, Juan J. Linz, etc.).

A idéia de **Terceira Onda** resulta da democratização subseqüente a 1974. A primeira onda abrange de 1828 a 1926 (de 64 nações independentes, 24 eram democráticas, equivalentes a 45,3%), seguindo-se a brutal reversão ocorrida entre 1922 e 1942 (nesse último ano, as nações independentes haviam se reduzido a 61, e apenas 12 – 19,7% preservavam sistema democrático). A segunda onda de democratização transcorreu entre 1943 e 1962. Devido à derrocada dos sistemas coloniais, em 1962 o número de estados ascendia a 111, elevando-se as nações democráticas a 36, isto é, 32,4%. A segunda reversão tem lugar entre 1958 e 1975. Em 1973, para 122 estados nacionais havia apenas 39 (24,6%) democracias. Nos anos noventa, o número de nações continuou ampliando, de que decorreu a redução do percentual daquelas definidas como democráticas, que chegou a 45% em 1990. Em meados da década as nações democráticas equívalem a 58 (30,2% do total), porquanto o número de países se havia elevado a 192. Esta seria a terceira onda.

Huntington procederá à elaboração de alguns modelos. O primeiro parâmetro consiste no posicionamento nas diversas ondas, de que emergiria um primeiro segmento integrado por países que participam dos dois ciclos, isto é, de democratização e de reversão (Argentina, Brasil, Peru, Bolívia e Equador, na América Latina; Turquia e Nigéria em outros continentes). A seu ver, não há propriamente uma alternância de sistemas políticos. O sistema político desses países é que consistiria precisamente nessa incapacidade de consolidar a democracia.

O segundo grupo é integrado por aqueles países que se inseriram no processo de democratização dos sistemas políticos compreendido na primeira onda e não lograram sustentá-lo. Porém, na segunda onda, chegaram a ser bem-sucedidos (Alemanha, Itália, Áustria, Japão, Venezuela e Colômbia) ou estão em vias de alcançá-lo na terceira (Espanha, Portugal, Grécia, Coreia, Checoslováquia e Polônia). A esse modelo denomina de **segunda experiência**.

O terceiro grupamento denomina-se de **interrupção da democracia** depois de tê-la conseguido estabilizar por grandes períodos (Índia, Filipinas, Uruguai e Chile). O quarto modelo é o da transição direta (de sistema autoritário estável para a democracia), sendo este o caso de Romênia, Bulgária, Taiwan, México, Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua. Finalmente, o modelo resultante da descolonização.

As principais causas da terceira onda são as seguintes, segundo Huntington: 1) os problemas de legitimação do autoritarismo num mundo em que os valores da democracia tornaram-se largamente aceites; 2) o crescimento econômico sem precedentes posterior a 1960; 3) a mudança de posição da Igreja Católica, resultante do Concílio Vaticano Segundo, que deixou de ser suporte de sistemas autoritários em vários países; 4) a influência externa da Comunidade Européia e dos Estados Unidos na promoção dos direitos humanos e o acolhimento dessa influência pela nova liderança soviética; e 5) o efeito demonstração que a adesão à causa democrática por esse ou aquele país veio a alcançar num mundo onde a comunicação difundiu-se amplamente e tornou-se instantânea.

Além da distinção anterior, referida às próprias ondas de democratização, Huntington atribui grande importância às formas como se deu o abandono do sistema autoritário, se por iniciativa própria, cujo paradigma é a Espanha, ou pela via insurrecional (Portugal). A maneira como tenha ocorrido o fenômeno também traz implicações para a análise subsequente, que é do maior interesse. Trata-se da enumeração dos problemas de que depende a consolidação do processo, bem como a resposta à pergunta quanto às chances de fracasso e reversão.

Esquemáticamente, os problemas que mais influem na consolidação democrática seriam os seguintes: 1º) *atitude diante da tortura* (punição ou esquecimento), desde que pode deixar a nação estancada no passado ou com o sentimento de impotência diante do problema seguinte; 2º) *a questão pretoriana*, isto é, capacidade dos militares de opor-se às reformas ou possibilidade de que trilhem o caminho da profissionalização. Huntington é justamente o autor do estudo clássico *The Soldier and the State* (1957) onde comprova que a ingerência militar na política traduz baixos níveis de profissionalização; 3º) *intensidade dos problemas conjunturais* que podem conduzir rapidamente ao saudosismo do ciclo autoritário. Entre os vários exemplos que suscita, sobressaem os da Alemanha e Espanha. Nos anos cinqüenta, a liderança da reconstrução (Adenauer, sobretudo) não tinha qualquer espécie de sustentação interna, situação que se prolongou por um largo período. Huntington louva-se da opinião de estudiosos que concluíram ter a sustentação da República Federal resultado basicamente do ingresso na vida política das novas gerações. O interregno foi, portanto, muito dilatado. Na Espanha, em contrapartida, apesar do agravamento dos problemas (notadamente inflação e desemprego), a opinião encaminhou-se no sentido de apostar em mudanças segundo o próprio modelo democrático e não numa volta ao franquismo; 4º) *a possibilidade de florescer uma cultura favorável à democracia*. Huntington não o diz expressamente mas, pode-se inferir do modelo em que situa o Brasil e a Argentina, que esta é uma circunstância desfavorável de grande peso nos dois países,

onde as tradições culturais mais arraigadas não ajudam a democracia; e, 5º) a institucionalização do comportamento político democrático. Tal resultado depende de reformas que a própria beneficiária (a elite política) resulta em empreender, como se diz no Brasil em relação ao voto distrital, para citar um exemplo afeiçoado ao que o autor tem em vista.

O livro conclui numa análise das possibilidades de reversão; a exemplo das que surgiram nas **ondas anteriores**. Desse, ângulo atribui certa importância à duração do ciclo democrático subsequente à segunda guerra, bem como o relacionamento externo com o mundo democrático. No que se refere ao último aspecto, considera extremamente favorável a situação dos países que vieram a integrar um bloco democrático, a exemplo do Mercado Comum Europeu. Situa o Brasil entre aquelas nações em que tais circunstâncias são indiferentes ou desfavoráveis, isto é, não há uma influência externa poderosa capaz de criar uma situação irreversível (como seria, por exemplo, o caso da criação do mercado americano, resultante do que se está formando entre EE.UU., México e Canadá, ao qual aderíssemos).

Parecendo recomendável o conhecimento do inteiro teor da descrição, empreendida por Huntington, das mencionadas ondas democráticas, procede-se à sua transcrição no tópico seguinte.

b) Como Huntington conceitua as ondas democráticas

### **O início da terceira onda**

A terceira onda de democratização no mundo moderno começou, implausível e involuntariamente, 25 minutos depois da meia-noite, numa quinta-feira, 25 de abril, em Lisboa, Portugal, quando uma estação de rádio tocou a música *Grandola Vila Morena*. A transmissão era o sinal de partida para as unidades militares nos arredores de Lisboa levarem adiante os planos para um golpe de Estado cuidadosamente elaborados pelos jovens oficiais que lideravam o Movimento das Forças Armadas (MFA). O golpe foi levado a cabo com eficiência e sucesso, e com resistência mínima da polícia de segurança. As unidades militares ocuparam os principais ministérios, estações de rádio, correios, aeroportos e centros telefônicos. No final da manhã, multidões enchiam as ruas, saudando os soldados e colocando cravos nos canos de seus fuzis. No final da tarde, o ditador deposto, Marcelo Caetano, rendeu-se aos novos chefes militares de Portugal. No dia seguinte voou para o exílio. E assim morreu a ditadura que havia nascido de um golpe militar semelhante, em 1926, e fora governada por mais de 35 anos por um austero civil, Antônio Salazar, em estreita colaboração com os soldados portugueses.<sup>40</sup>

O golpe de 25 de abril foi um começo implausível de um amplo movimento mundial na direção da democracia porque é mais freqüente os golpes de Estado derrubarem do que iniciarem os regimes democráticos Foi involuntário porque não passava pela cabeça

<sup>40</sup> Para descrições do planejamento e execução do golpe de 25 de abril, ver Robert Harvey, *Portugal: Birth of a Democracy* (Londres: Macmillan, 1978), p. 14-20, e Douglas Porch, *The Portuguese Armed Forces and Revolution* (Londres-Stanford: Croom Helm-Hoover Institution Press, 1977), p. 83-7, 90-4.

dos líderes do golpe implantar a democracia, muito menos iniciar um movimento democrático global. A morte da ditadura não garantia o nascimento da democracia. Entretanto, liberou um enorme conjunto de forças populares, sociais e políticas que a ditadura havia reprimido. Nos 18 meses que se seguiram ao golpe de abril, Portugal viveu em tumulto. Os oficiais do MFA se dividiram em facções concorrentes – conservadora, moderada e marxista. Os partidos políticos cobriam um espectro igualmente amplo, desde a linha dura do Partido Comunista, à esquerda, até os grupos fascistas, à direita. Seis governos provisórios se sucederam, cada um com menos autoridade do que o anterior. Foram tentados golpes e contragolpes. Trabalhadores e camponeses fizeram greves, manifestações, e tomaram fábricas, fazendas e meios de comunicação. Em 1975, no aniversário do golpe, os partidos moderados ganharam as eleições nacionais, mas no outono daquele ano parecia possível uma guerra civil entre o Norte conservador e o Sul radical.

O levante revolucionário em Portugal parecia, sob muitos aspectos, uma repetição da Rússia de 1917, tendo Caetano como Nicolau II, o golpe de abril como a revolução de fevereiro, os grupos dominantes no MFA como os bolcheviques; havia igualmente um grande tumulto na economia e revoltas populares, e até mesmo o equivalente da conspiração de Korlinov, com o fracassado golpe de direita do general Spínola, em março de 1975. A semelhança não passou despercebida para observadores argutos. Em setembro de 1974, Mário Soares, ministro do Exterior do governo provisório e líder do Partido Socialista Português, encontrou-se em Washington com o secretário de Estado Henry Kissinger. Kissinger repreendeu Soares e outros moderados por não agirem com maior firmeza para afastar uma ditadura marxista-leninista.

– Você é um Kerenski. [...] Acredito em sua sinceridade, mas você é ingênuo – disse Kissinger a Soares.

– Posso garantir que não quero ser Kerenski – replicou Soares.

– Kerenski também não – retrucou Kissinger.<sup>41</sup>

No entanto, Portugal revelou-se diferente da Rússia. Os Kerenski ganharam; a democracia triunfou. Soares tornou-se primeiro-ministro e, mais tarde, presidente. E o Lênin da revolução portuguesa, a pessoa que no momento crucial se utilizou de força disciplinada para produzir o resultado político desejado, foi um taciturno coronel favorável à democracia chamado Antônio Ramalho Eanes, que, no dia 25 de novembro de 1975, subjuguou os elementos radicais de esquerda nas forças armadas e garantiu o futuro da democracia em Portugal.

Em Portugal nos anos de 1974 e 1975, o movimento em direção à democracia foi dramático mas não foi o único. Outras agitações democráticas menos óbvias ocorriam em outros lugares. Em 1973, no Brasil, líderes do governo do gen. Emílio Médici, já perto do final, elaboraram planos para uma *distensão*, ou "descompressão" política, e em 1974, o gen. Ernesto Geisel comprometeu seu novo governo com o início do processo de abertura política. Na Espanha, o primeiro-ministro Carlos Arias levou, com cautela, a ditadura de Franco numa direção liberalizadora, enquanto o país esperava a morte do ditador. Na Grécia, aumentavam as tensões no regime dos coronéis, o que acabou por levar à sua queda

<sup>41</sup> Citado em Tad Szulc, 'Lisbon and Washington: behind the portuguese revolution', *Foreign Policy*, 21 (Winter 1975-76), p. 3.

em meados de 1974 e, no final daquele ano, ao primeiro governo eleito democraticamente na nova onda de transições. Nos 15 anos seguintes, essa onda democrática assumiu um âmbito global; cerca de trinta países passaram do autoritarismo à democracia e pelo menos vinte outros foram afetados pela onda democrática.

### **O significado da democracia**

As transições para a democracia entre 1974 e 1990 são o tema deste livro. O primeiro passo para tratar desse tema é esclarecer o significado de democracia e de democratização empregado neste livro.

O conceito de democracia como forma de governo remonta aos filósofos gregos. Seu uso moderno, entretanto, data dos levantes revolucionários na sociedade ocidental no final do século XVIII. Em meados do século XX, três abordagens gerais sobre o significado da democracia surgem dos debates. Como forma de governo, a democracia foi definida em termos de fontes de autoridade do governo, propósitos do governo e procedimentos para a constituição do governo.

Existem problemas sérios de ambigüidade e de imprecisão quando a democracia é definida tanto em termos de fontes de autoridade, quanto de propósitos, e a definição utilizada neste estudo é a processual.<sup>42</sup> Em outros sistemas governamentais, as pessoas se tornam líderes por nascimento, destino, riqueza, violência, cooptação, aprendizado, designação ou exame. O procedimento central da democracia é a seleção dos líderes, através de eleições competitivas, pelo povo que governam. A mais importante formulação moderna desse conceito de democracia foi feita por Joseph Schumpeter em 1942. Em seu estudo pioneiro, *Capitalismo, socialismo e democracia*, Schumpeter apresentou as deficiências do que qualificou de "teoria clássica de democracia", que a definia em termos da "vontade do povo" (fonte) e do "bem comum" (propósito). Demolindo definitivamente tais abordagens ao tema, Schumpeter apresenta o que chamou de "outra teoria de democracia". O "método democrático", diz ele "é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelos votos do povo."<sup>43</sup>

Por algum tempo depois da Segunda Guerra Mundial, travou-se um debate entre aqueles que, na linha clássica, definiam democracia segundo fonte ou propósito e o crescente número de teóricos que aderiam ao conceito processual de democracia, à maneira schumpeteriana. Nos anos 70 o debate tinha terminado e Schumpeter vencera. Cada vez mais os teóricos estabeleciam distinções entre definições racionalistas, utópicas e idealistas de democracia, por um lado, e definições empíricas, descritivas, institucionais e processuais, por outro, concluindo que somente a última definição permitia a precisão analítica e os referenciais empíricos que tornam utilizável o conceito. Diminuíram

---

<sup>42</sup> Para uma elaboração mais extensa dessas dificuldades, ver Samuel P. Huntington, 'The modest meaning of democracy', in Robert A. Pastor, ed., *Democracy in the Americas: stopping the pendulum* (New York: Holmes and Meier, 1989), p. 11-8, e Jeane J. Kirkpatrick, 'Democratic elections, democratic government, and democratic theory', in David Butler, Howard R. Penniman & Austin Ranney, eds., *Democracy at the polls* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), p. 325-48.

<sup>43</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, socialism, and democracy*, 2. ed. (New York: Harper, 1947), cap. 21 e p. 269.

sensivelmente as acaloradas discussões sobre a democracia em termos de teoria normativa, pelo menos nas discussões acadêmicas dos Estados Unidos, sendo substituídas pelas tentativas de entender a natureza das instituições democráticas, como funcionam e quais as razões para seu desenvolvimento e colapso. O esforço principal era fazer da democracia uma palavra menos "oba-oba" e de mais bom senso.<sup>44</sup>

Seguindo a tradição schumpeteriana, no presente estudo um sistema político do século XX é democrático na medida em que nele seus principais tomadores de decisões coletivas sejam selecionados através de eleições periódicas, honestas e imparciais em que os candidatos concorram livremente pelos votos e em que virtualmente toda a população adulta tenha direito de voto. A democracia, assim definida envolve duas dimensões – contestação e participação – que Robert Dahl considerou críticas para a sua democracia realista, ou poliarquia. Implica também a existência daquelas liberdades políticas e civis de expressão, publicação, reunião e organização, necessárias para o debate político e para a realização de campanhas eleitorais.

Tal definição processual de democracia permite que se defina um certo número de "curvas de nível" – em geral agrupadas nas duas dimensões de Dahl – que tornam possível avaliar até que ponto os sistemas políticos são democráticos, comparar os sistemas e analisar se eles estão se tornando mais ou menos democráticos. Na medida em que, por exemplo, um sistema político nega o direito de voto a uma parte de sua sociedade – como o sistema da África do Sul fez com 70% de sua população, compostos de negros, como a Suíça fez com 50% de sua população, compostos de mulheres, ou como os Estados Unidos fizeram com 10% de sua população, compostos de negros sulistas –, ele é não-democrático. Similarmente, um sistema é não-democrático na medida em que a oposição não tem permissão de participar das eleições, em que a oposição é reprimida ou hostilizada nas ações que pode realizar, em que os jornais de oposição são censurados ou fechados, ou em que os votos são manipulados ou fraudados. Em qualquer sociedade, o malogro continuado do principal partido político de oposição em chegar ao poder levanta necessariamente questões quanto ao grau de competição permitido pelo sistema. No final dos anos 80, o critério de eleições livres e imparciais na definição de democracia tornou-se mais confiável, devido ao monitoramento cada vez maior das eleições, realizado por grupos internacionais. Em 1990 chegou-se ao ponto em que a primeira eleição num país em vias de democratização só era geralmente aceita como legítima se fosse observada por uma ou mais equipes razoavelmente competentes e neutras de observadores internacionais e se estes certificassem que a eleição satisfazia os padrões mínimos de honestidade e imparcialidade.

---

<sup>44</sup> Ver Robert A. Dahl, *Polyarchy: participation and opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 1-10; Giovanni Sartori, *Democratic theory* (Detroit: Wayne State University Press, 1962, p. 228 ss; Kirkpatrick, 'Democratic elections', cit. p. 325 ss; Raymond English, *Constitutional democracy vs. utopian democracy* (Washington: Ethics and Public Policy Center, 1983); G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies* (Cambridge: Harvard University Press, 1982), p. 2-7; Juan J. Linz, 'Crisis, breakdown, and reequilibration', in Juan J. Linz & Alfred Stepan, eds., *The breakdown of democratic regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), p. 5-6; Guillermo O'Donnell & Philippe C. Schmitter, *Transitions from authoritarian rule; tentative conclusions about uncertain democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), p. 6-14; Alex Inkeles, 'Introduction: on measuring democracy', *Studies in Comparative International Development*, 25 (Spring 1990), p. 4-5; Tatu Vanhanen, *The emergence of democracy: a comparative study of 119 States, 1850-1979* (Helsinki: Finnish Society of Sciences and Letters, 1984), p. 24-33.

A abordagem processual de democracia está de acordo com o uso do termo pelo senso comum. Todos sabemos que golpes militares, censura, eleições manipuladas, coerção e embaraços à oposição, prisão dos adversários políticos e proibição de reuniões políticas são incompatíveis com a democracia. Também sabemos que observadores políticos bem informados podem aplicar as condições processuais da democracia a sistemas políticos existentes e facilmente elaborar, uma lista dos países claramente democráticos, dos claramente não-democráticos, dos que estão entre os dois, e que, com pequenas exceções, observadores diferentes vão compor listas idênticas. Sabemos também que podemos fazer, e fazemos, julgamentos sobre as maneiras pelas quais os governos mudam com o tempo, e que ninguém discutiria a afirmação de que Argentina, Brasil e Uruguai eram mais democráticos em 1986 do que em 1976. Regimes políticos nunca se encaixam perfeitamente nos esquemas intelectuais e qualquer sistema de classificação tem que aceitar a existência de casos ambíguos, fronteiros e mistos. Por exemplo, historicamente, o sistema do Kuomintang (KMT), em Taiwan, combinava alguns elementos de autoritarismo, de democracia e de totalitarismo. Além disso, governos com origens democráticas podem acabar com a democracia, abolindo ou limitando severamente os procedimentos democráticos, como aconteceu na Coreia e na Turquia no final dos anos 50 e nas Filipinas em 1972. Mas, com todos esses problemas, a classificação dos regimes em termos do seu grau de democracia processual continua sendo uma tarefa relativamente simples.

Se a eleição popular dos principais tomadores de decisões é a essência da democracia, então o ponto crítico no processo de democratização é a substituição de um governo que não foi escolhido desse modo, por um outro, selecionado através de uma eleição aberta, livre e imparcial. Entretanto, o processo global de democratização antes e depois de tal eleição normalmente é complexo e prolongado. Implica provocar o fim do regime não-democrático, inaugurar o regime democrático e, então, consolidar o sistema democrático. Liberalização, em contraste, é a abertura parcial de um sistema autoritário, exceto quanto à escolha dos chefes de governo através de eleições competitivas e livres. Os regimes autoritários liberalizadores podem soltar os presos políticos, abrir algumas questões ao debate público, diminuir a censura, patrocinar eleições para cargos com pouco poder, permitir alguma renovação da sociedade civil e dar outros passos na direção democrática, sem submeter os principais tomadores de decisões ao teste eleitoral. A liberalização pode, ou não, levar à democratização total.

Vários pontos devem ser acrescentados à definição de democracia.

Primeiro, a definição de democracia em termos de eleições é uma definição mínima. Para alguns, democracia tem, ou deveria ter, conotações muito mais abrangentes e idealistas. Para eles, "a verdadeira democracia" significa *liberté, égalité, fraternité*, efetivo controle civil sobre a política, governo responsável, honestidade e abertura na política, deliberação racional e bem informada, participação e poder igualitários e várias outras virtudes cívicas. Trata-se, na maior parte, de coisas boas, e pode-se, caso se queira, definir democracia nesses termos. Mas isso, no entanto, traz todos os problemas que surgem com a definição de democracia por fonte ou propósito. Normas obscuras não produzem análise proveitosa. Eleições abertas livres e imparciais são a essência da democracia, o inescapável *sine qua non*. Governos eleitos podem ser ineficientes, corruptos, de visão estreita, irresponsáveis, dominados por interesses específicos e incapazes de adotar as políticas exigidas pelo bem público. Tais características podem tornar tais governos indesejáveis, mas não os tornam não-democráticos. A democracia é uma virtude pública, mas não a

única, e a relação entre a democracia e as outras virtudes e vícios públicos só pode ser entendida se a democracia for claramente diferenciada de outras características dos sistemas políticos.

Segundo, pode-se conceber que uma sociedade escolha seus líderes políticos por meios democráticos, mas que tais líderes não exerçam um poder real. Talvez sejam simplesmente testas-de-ferro ou marionetes de algum outro grupo. Na medida em que os mais poderosos tomadores de decisões coletivas não sejam escolhidos por eleições, o sistema político não é democrático. No entanto, as limitações de poder estão implícitas no conceito de democracia. Nas democracias os tomadores de decisões eleitos não exercem poder total. Eles partilham o poder com outros grupos da sociedade. Todavia, se se tornam simplesmente uma fachada para o exercício de um poder muito maior, por um grupo escolhido de forma não-democrática, então tal sistema político claramente é não-democrático. Pode-se levantar questões legítimas como, por exemplo, se os governos eleitos no Japão ao final da década de 1920 e na Guatemala ao final da década de 1980 eram tão dominados pelos militares a ponto de não serem verdadeiramente democráticos. Entretanto, também é fácil para os críticos de um governo, tanto os de direita como os de esquerda, alegar que os eleitos são simples "instrumentos", ou que exercem sua autoridade apenas por condescendência e com severas restrições de algum outro grupo. Tais alegações são feitas com frequência e podem ser verdadeiras. Mas não deveriam ser consideradas verdadeiras antes que isso tenha sido demonstrado. Isso pode ser difícil, mas não é impossível.

Uma terceira questão diz respeito à fragilidade ou estabilidade de um sistema político democrático. Seria possível incorporar à definição de democracia um conceito de estabilidade ou de institucionalização. Tipicamente, isso se refere ao grau de expectativa de permanência de um sistema político. Estabilidade é uma dimensão central na análise de qualquer sistema político. No entanto, ele pode ser mais ou menos democrático e mais ou menos estável. Sistemas apropriadamente classificados como igualmente democráticos podem diferir muito quanto à estabilidade. Assim, a Freedom House, em sua pesquisa sobre a liberdade no mundo publicada no início de 1984, classificou, adequadamente, a Nova Zelândia e a Nigéria como "livres". Quando tal julgamento foi feito, a liberdade podia muito bem não ser menor no último país do que no primeiro. No entanto, ela era muito menos estável: um golpe militar no dia de ano novo de 1984 acabou com a democracia nigeriana. Pode-se criar sistemas democráticos e não-democráticos, e eles podem durar ou não. A estabilidade de um sistema difere da natureza do sistema.<sup>45</sup>

Quarto, há a questão de tratar a democracia e a não-democracia como uma variável dicotômica ou como uma variável contínua. Muitos analistas preferem a última abordagem e desenvolveram medidas de democracia combinando indicadores de imparcialidade das eleições, restrições aos partidos políticos, liberdade de imprensa e outros critérios. Tal abordagem é útil para alguns propósitos, tais como identificar as variações no grau de democracia entre países (Estados Unidos, Suécia, França, Japão) que normalmente são considerados democráticos, ou variações no grau de autoritarismo em países não-democráticos. No entanto, ela apresenta muitos problemas, tais como o peso dos

---

<sup>45</sup> Para os problemas da relação entre estabilidade e democracia, ver Kenneth A. Bollen, 'Political democracy: conceptual and measurement traps', *Studies in Comparative International Development*, 25 (Spring 1990), p. 15-17.

indicadores. Uma abordagem dicotômica serve melhor ao propósito deste estudo, porque nosso interesse é a transição de um regime não-democrático para um democrático. Além disso, neste estudo, a democracia é definida segundo um critério único, relativamente claro e amplamente aceito. Mesmo quando os analistas usam medidas um pouco diferentes, suas avaliações sobre quais sistemas políticos são democráticos e quais não o são têm um grau de correlação muito alto.<sup>46</sup> Por conseguinte, o presente estudo tratará a democracia como uma variável dicotômica, reconhecendo que existem alguns casos intermediários (e.g., Grécia, 1915-36; Tailândia, 1980; Senegal, 1974) que podem ser corretamente classificados como "semidemocracias".

"Quinto, regimes não-democráticos não têm competição eleitoral nem ampla participação na votação. À parte essas características negativas, pouco mais têm em comum. A categoria inclui monarquias absolutistas, impérios burocráticos, oligarquias, aristocracias, regimes constitucionais com sufrágio limitado, despotismos personalistas, regimes fascistas e comunistas, ditaduras militares e outros tipos de governo. Algumas dessas formas foram mais difundidas em épocas passadas; outras são relativamente modernas. Em particular, os regimes totalitários surgiram no século XX, após o começo da democratização, e tentaram realizar uma mobilização de massa de seus cidadãos para servir aos propósitos do regime. Os cientistas sociais fazem uma distinção importante e apropriada entre tais regimes e os sistemas autoritários tradicionais não-democráticos. Os primeiros têm como características um partido único, normalmente liderado por uma só pessoa; uma polícia secreta poderosa e extensa; uma ideologia altamente desenvolvida que descreve uma sociedade ideal, a qual o movimento totalitário se compromete a realizar; e penetração governamental e controle da comunicação de massa e de todas ou da maior parte das organizações sociais e econômicas. Por outro lado, um sistema autoritário tradicional é caracterizado por um único líder ou um pequeno grupo de líderes, nenhum partido ou um partido fraco, nenhuma mobilização de massa, possivelmente uma "mentalidade", mas nenhuma ideologia, governo limitado, "pluralismo político limitado, não responsável" e nenhuma tentativa de refazer a sociedade e a natureza humana.<sup>47</sup> Essa distinção entre totalitarismo e autoritarismo é crucial para compreender as políticas do século XX. No entanto, para evitar a inconveniência semântica do uso repetido do termo "não-democrático", este estudo usa o termo "autoritarismo" para se referir a todos os

---

<sup>46</sup> Inkeles, 'On measuring democracy', cit., p. 5. Bollen defende a idéia de variáveis contínuas e medidas contínuas, sugerindo que a democracia varia em graus, como a industrialização. No entanto, certamente não é isso o que acontece, e, como mostraram os acontecimentos de 1989-90 na Europa oriental, os países podem passar rapidamente da não-democracia para a democracia. Não podem passar rapidamente de não-industriais para industriais, e além do mais, a respeito da industrialização, os economistas em geral concordam em quais países são industrializados e quais não são. O próprio índice numérico de Bollen, medindo seis indicadores de democracia, em 1965, agrupa 27 países com uma contagem de 90 ou mais, no topo de uma escala de 0 a 100. Estão incluídos aí todos os países que em geral teriam sido classificados como democráticos em 1965, com a exceção da Alemanha Ocidental, com uma contagem de 88,6. Ver Bollen, 'Political democracy', cit., p. 13-4, 18, 20-3. Para uma exposição sucinta das razões para uma abordagem dicotômica dessa questão, ver Jonathan Sunshine, 'Economic causes and consequences of democracy: a study in historical statistics of the European and European-populated English-speaking countries' (Ph. D. diss., Columbia University, 1972), p. 43-8.

<sup>47</sup> Juan J. Linz, 'Totalitarian and authoritarian regimes', in Fred. I. Greenstein & Nelson W. Polsby, eds., *Macropolitical Theory*, v. 3 do *Handbook of political science* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), p. 175 ss. Ver também Carl J. Friedrich & Zbigniew & Zezinski, *Totalitarian dictatorship and autocracy*, 2. ed. (New York: Praeger, 1965), passim.

sistemas não-democráticos. Formas específicas de regimes não-democráticos ou autoritários são referidos como sistemas de partido único, sistemas totalitários, ditaduras personalistas, regimes militares e outros mais.

### **As ondas de democratização**

Os sistemas políticos com características democráticas não estão limitados aos tempos modernos. Em várias partes do mundo, por muitos séculos os chefes tribais foram eleitos, e em alguns lugares há muito tempo existem no nível de povoado, instituições políticas democráticas. Além do mais, o conceito de democracia era, claro, familiar ao mundo antigo. Entretanto, a democracia dos gregos e dos romanos excluía mulheres, escravos e outras categorias de pessoas, como residentes estrangeiros, da participação na vida política. Na prática, o grau de responsabilidade dos órgãos governantes, em relação até mesmo a esse público restrito, era também muitas vezes limitado.

A democracia moderna não é simplesmente a democracia do vilarejo, da tribo ou da cidade-Estado; é a democracia da nação-Estado e seu surgimento está associado ao desenvolvimento da nação-Estado. O movimento em direção à democracia no Ocidente se deu na primeira metade do século XVII. Idéias e movimentos democráticos foram uma característica importante, ainda que não central, da Revolução Inglesa. As Ordens Fundamentais de Connecticut, adotadas no dia 14 de janeiro de 1638 pelos cidadãos de Hartford e cidades vizinhas, foram a "primeira constituição escrita da democracia moderna".<sup>48</sup> Entretanto, as revoltas puritanas em geral não deixaram um legado de instituições democráticas nem na Inglaterra, nem na América. Por mais de um século depois de 1660, o governo nos dois lugares tendeu a se tornar até mesmo mais fechado e globalmente menos representativo do povo do que tinha sido antes. De vários modos, ocorreu uma ressurgência aristocrática e oligárquica. Em 1750 não existiam no Ocidente instituições democráticas em nível nacional. Em 1900, tais instituições existiam em muitos países. No final do século XX muitos outros países possuíam instituições democráticas. Tais instituições surgiram em ondas de democratização.

Uma onda de democratização é um grupo de transições de regimes não-democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período. Uma onda normalmente envolve também liberalização ou democratização parcial nos sistemas políticos que não se tornam completamente democráticos. Três ondas de democratização ocorreram no mundo moderno.<sup>49</sup> Cada uma delas afetou um número relativamente pequeno de países, e durante cada onda algumas transições ocorreram na direção não-democrática. Além disso, nem todas as transições para a democracia ocorreram

---

<sup>48</sup> G. P. Gooch, *English democratic ideas in the seventeenth century*, 2. ed. (New York: Harper, 1959), p. 71.

<sup>49</sup> Para gráficos semelhantes, mas não idênticos, do surgimento desigual das políticas democráticas, ver Robert A. Dahl, *Democracy and its critics* (Haven: Yale University Press, 1989), caps. 1, 2, 17; Ted Robert Gurr, Keith Jagers & Will H. Moore, 'The transformation of the western State: the growth of democracy, autocracy, and state power since 1800', *Studies in Comparative Development*, 25 (Spring 1990), p. 88-95; Vanhanen, *Emergence of democracy*, cit., passim; Dankwart A. Rustow, 'Democracy: a global revolution?' *Foreign Affairs*, 69 (Fall 1990), p. 75-6; *Contemporary democracies*, cit., p. 238; e S. P. Huntington, 'Will more countries become democratic?', *Political Science Quarterly*, 99 (Summer 1984), p. 195-8.

durante ondas democráticas. A história é confusa e as mudanças políticas não se encaixam em classificações históricas perfeitas. A história também não é unidirecional. A cada uma das duas primeiras ondas de democratização seguiu-se uma onda reversa, em que alguns países, mas nem todos os que previamente haviam feito a transição para a democracia, reverteram para uma ordem não-democrática. É muitas vezes arbitrário tentar especificar com precisão quando ocorre uma transição de regime. Também é arbitrário especificar com precisão as datas das ondas de democratização e das ondas reversas. Todavia, muitas vezes é proveitoso ser arbitrário, e as datas dessas ondas de mudanças de regime são mais ou menos as seguintes:

Primeira onda, longa, de democratização	1828-1926
Primeira onda reversa	1922-42
Segunda onda curta de democratização	1943-62
Segunda onda reversa	1958-75
Terceira onda de democratização	1974

A *primeira onda de democratização*. A primeira onda teve suas raízes nas revoluções americana e francesa. No entanto, o surgimento real de instituições democráticas nacionais é um fenômeno do século XIX. Durante esse século, na maioria dos países as instituições democráticas se desenvolveram gradualmente, e portanto é difícil, bem como arbitrário, especificar uma data determinada a partir da qual um sistema político possa ser considerado democrático. Jonathan Sunshine, no entanto, apresentou dois grandes critérios, bastante razoáveis, para definir quando os sistemas políticos do século XIX conseguiram qualificações democráticas mínimas, no contexto daquele século: (1) 50% dos homens adultos com direito de voto; e (2) um executivo com apoio majoritário em um Parlamento eleito, ou, então, escolhido por eleições populares periódicas. Adotando tais critérios e aplicando-os com bastante liberdade, pode-se dizer que os Estados Unidos começaram a primeira onda de democratização por volta de 1828.<sup>50</sup> A abolição das qualificações de propriedade nos estados mais antigos e a admissão de novos estados com sufrágio universal da população masculina aumentou para bem mais de 50% a proporção de homens brancos que votaram de fato nas eleições presidenciais de 1828. Nas décadas seguintes, outros países expandiram gradualmente o sufrágio, reduziram o voto plural, introduziram a cédula secreta e estabeleceram a responsabilidade dos primeiros-ministros e dos ministérios perante os parlamentos. A Suíça, os domínios ingleses de além-mar, a França, a Grã-Bretanha e vários países europeus menores fizeram sua transição para a democracia antes da passagem do século. Pouco depois da Primeira Guerra Mundial, a Itália e a Argentina introduziram regimes mais ou menos democráticos. Em seguida à guerra, a Irlanda e a Islândia, que tinham acabado de se tornar independentes, tornaram-se democráticas, e um movimento de massas em direção à democracia ocorreu nos Estados sucessores dos impérios Románov, Habsburgo e Hahenzollern. Bem no início da década de 1930, depois da primeira onda já ter efetivamente terminado, a Espanha e o Chile passaram para a coluna democrática. Ao todo, no decurso de cem anos, mais de trinta países

<sup>50</sup> Jonathan Sunshine, 'Economic causes and consequences of democracy', cit., p. 48-58. Segundo Sunshine, os Estados Unidos atingem critério de direito de voto em 1840. Entretanto, as evidências de Walter Dean Burnham indicam indubitavelmente o ano de 1828. Ver William N. Chambers 'Parry development and the American mainstream', in Willian N. Chambers & Walter Dean Burnham eds., *The American party systems: stages of political development* (New York: Oxford University Press, 1967), p. 12-3.

estabeleceram pelo menos instituições democráticas nacionais mínimas. Na década de 1830, Tocqueville profetizou o começo dessa tendência, no momento em que ela começava. Em 1920, James Bryce fez um retrospecto de sua história e especulou se a “tendência para a democracia, que neste momento é amplamente visível, seria uma tendência natural, devida a uma lei geral do progresso social”.<sup>51</sup>

*A primeira onda reversa.* No entanto, no momento em que Bryce especulava sobre seu futuro, a tendência para a democracia estava diminuindo e em reversão. O desenvolvimento político dominante nas décadas de 1920 e 1930 foi o afastamento da democracia e o retorno a formas tradicionais autoritárias de governo, ou então a introdução de novas formas de totalitarismo de massa, mais brutais e abrangentes. As reversões ocorreram em geral naqueles países que tinham adotado formas democráticas um pouco antes ou um pouco depois da Primeira Guerra Mundial, onde não apenas a democracia era nova, mas também, em muitos casos, a nação era nova. Dos 12 países que introduziram instituições democráticas antes de 1910, apenas um, a Grécia, sofreu uma reversão depois de 1920. Dos 17 países que adotaram instituições democráticas entre 1910 e 1931, apenas quatro mantiveram-nas ao longo dos anos 20 e 30.

A primeira onda reversa começou em 1922, com a marcha para Roma e o fácil controle de Mussolini sobre a frágil e bastante corrupta democracia italiana. Em pouco menos de uma década, as tenras instituições democráticas da Lituânia, Polônia, Letônia e Estônia foram derrubadas por golpes militares. Países como Iugoslávia e Bulgária, que nunca conheceram uma democracia real foram submetidos a novas formas, ainda mais severas, de ditadura. A conquista do poder por Hitler, em 1933, acabou com a democracia alemã, provocou o fim da democracia austríaca no ano seguinte e, é claro, acabou produzindo o fim da democracia tcheca em 1938. A democracia grega, que tinha sido perturbada pelo Cisma Nacional em 1915, foi finalmente sepultada em 1936. Em 1926, Portugal sucumbiu ao golpe militar que levou à longa ditadura de Salazar. Golpes militares ocorreram no Brasil e na Argentina em 1930. O Uruguai voltou ao autoritarismo em 1933. Em 1936, um golpe militar desencadeou a guerra civil e, em 1939, a morte da república espanhola. A nova e limitada democracia introduzida no Japão, nos anos 20, foi suplantada pelo governo militar no início dos anos 30.

Tais mudanças de regime refletiram a ascensão das ideologias comunista, fascista e militarista. Na França, Inglaterra e outros países onde as instituições democráticas permaneceram de pé, movimentos antidemocráticos ganharam força, devido à alienação dos anos 20 e à depressão dos anos 30. A guerra que tinha sido travada para tornar o mundo seguro para a democracia liberou, ao invés disso, movimentos tanto de direita quanto de esquerda cuja intenção era sua destruição.

*A segunda onda de democratização.* Uma segunda e curta onda de democratização começou na Segunda Guerra Mundial. A ocupação dos Aliados promoveu a inauguração de instituições democráticas na Alemanha Ocidental, Itália, Áustria, Japão e Coreia, enquanto a pressão soviética extinguiu a incipiente democracia na Tchecoslováquia e na Hungria. No final da década de 1940 e início da de 1950, Turquia e Grécia caminharam para a democracia. Na América Latina, durante a guerra, o Uruguai retornou à democracia e o Brasil e a Costa Rica tornaram-se democráticos no final dos anos 40. Em quatro outros

---

<sup>51</sup> James Bryce, *Modern democracies* (New York: Macmillan, 1921), v. 1, p. 24.

países latino-americanos – Argentina, Colômbia, Peru e Venezuela –, eleições em 1945 e 1946 iniciaram governos escolhidos pelo povo. Entretanto, em todos os quatro países, as práticas democráticas não duraram e, no início dos anos 50, seu lugar tinha sido tomado "por ditaduras. No final dos anos 50, Argentina e Peru moveram-se de volta no sentido de uma democracia limitada que, no entanto, era altamente instável, devido ao conflito entre os militares e os movimentos populistas aprista e peronista respectivamente. Em contraste, no final dos anos 50, as elites da Colômbia e da Venezuela negociaram acordos para acabar com as ditaduras militares naqueles países e introduzir instituições democráticas duradouras.

Enquanto isso, o início do fim dos domínios coloniais do Ocidente produziu um bom número de novos Estados. Em muitos deles não foi feito nenhum esforço real para introduzir instituições democráticas. Em alguns, a democracia era tênue: no Paquistão, por exemplo, as instituições democráticas nunca lançaram raízes e foram formalmente abolidas em 1958. A Malásia tornou-se independente em 1957 e manteve sua "quase-democracia", com exceção de um breve período, 1969-1971, de governo de emergência. A Indonésia teve uma confusa forma de democracia parlamentar de 1950 a 1957. Em alguns novos Estados – Índia, Sri Lanka, Filipinas e Israel – as instituições democráticas foram mantidas por uma década ou mais, e, em 1960, a Nigéria, o maior país da África, começou sua vida como democracia.

*A segunda onda reversa.* No início dos anos 60, a segunda onda de democratização havia se esgotado. No final dos anos 50, o desenvolvimento político e as transições de regime estavam tomando uma feição fortemente autoritária.<sup>52</sup> A mudança foi mais dramática na América Latina. O deslocamento na direção do autoritarismo começou no Peru em 1962, quando os militares intervieram para alterar os resultados de uma eleição. No ano seguinte, um civil aceitável pelos militares foi eleito presidente, mas acabou deposto por um golpe militar em 1968. Em 1964, golpes militares derrubaram os governos civis do Brasil e da Bolívia. A Argentina seguiu o exemplo em 1966, e o Equador, em 1972. Em 1973, regimes militares tomaram o poder no Uruguai e no Chile. Os governos militares do Brasil, da Argentina e, mais discutivelmente, do Chile e do Uruguai, foram exemplos, segundo uma teoria, de um novo tipo de sistema político, o "autoritarismo burocrático".<sup>53</sup>

Na Ásia, os militares impuseram um regime de lei marcial no Paquistão em 1958. No final dos anos 50, Syngman Rhee passou a solapar o processo democrático na Coreia, e o regime democrático que o sucedeu em 1960 foi derrubado por um golpe militar em 1961. Esse novo regime "semi-autoritário" foi legitimado por eleições em 1963, mas, em 1973, transformou-se em um sistema extremamente autoritário. Em 1957, na Indonésia, Sukarno substituiu a democracia parlamentar por uma democracia dirigida e, em 1965, o exército indonésio acabou com a democracia dirigida e assumiu o governo daquele país. Em 1972, o presidente Ferdinand Marcos instituiu um regime de lei marcial nas Filipinas e em 1975 Indira Gandhi suspendeu as práticas democráticas e declarou governo de emergência na

<sup>52</sup> Rupert Emerson, 'The erosion of democracy', *Journal of Asian Studies*, 20 (Nov. 1960), p. 1-8, identifica 1958 como "o ano do colapso do constitucionalismo democrático nos novos países".

<sup>53</sup> Ver Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South America politics* (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1973), e David Collier, ed., *The new authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979).

Índia. Em Taiwan, o regime não-democrático do KMT havia tolerado dissensões liberais nos anos 50, que foram suprimidas nos "anos negros" da década de 1960, quando "qualquer tipo de discurso político" foi silenciado.<sup>54</sup>

Na área do Mediterrâneo, a democracia grega caiu depois de um golpe de Estado "real" em 1965 e de um golpe militar em 1967. Os militares turcos tomaram o governo civil desse país em 1960, restituíram a autoridade a um governo eleito em 1961, fizeram nova intervenção em um "meio golpe" em 1971, permitiram a volta de um governo eleito em 1973 e então levaram a cabo uma tomada militar total em 1980.

Durante os anos 60, várias colônias britânicas não-africanas se tornaram independentes e instituíram regimes democráticos que duraram por períodos de tempo significativos. Entre eles incluem-se Jamaica e Trinidad e Tobago em 1962, Malta em 1964, Barbados em 1966 e Ilhas Maurício em 1968. Entretanto, a grande maioria dos novos países que se tornaram independentes nos anos 60 estava na África. O mais importante desses países, a Nigéria, começou como uma democracia, mas sucumbiu a um golpe militar em 1966. O único país africano que manteve consistentemente as práticas democráticas foi Botsuana. Trinta e três outros países africanos, que haviam se tornado independentes entre 1956 e 1970, converteram-se em autoritários com a independência ou muito pouco depois da independência. A descolonização da África levou à maior multiplicação de governos autoritários independentes da história.

O movimento global de afastamento da democracia nos anos 60 e no início da de 70 foi bastante grande. Em 1962, segundo uma avaliação, 13 governos no mundo eram resultado de golpes de Estado; em 1975, havia 38. Segundo outra estimativa, um terço das 32 democracias ativas no mundo em 1958 havia se transformado em autoritarismo em meados dos anos 70.<sup>55</sup> Em 1960, entre dez países sul-americanos de herança ibérica, nove haviam eleito democraticamente seus governos; em 1973, apenas dois, Venezuela e Colômbia. Tal onda de transições não-democráticas era ainda mais notável porque envolvia vários países, como Chile, Uruguai ("a Suíça da América do Sul"), Índia e Filipinas, que haviam mantido regimes democráticos por um quarto de século ou mais. Essas transições de regime não apenas estimularam a teoria do autoritarismo burocrático como explicação para as mudanças na América Latina. Também produziram um pessimismo muito mais amplo quanto à aplicabilidade da democracia nos países em desenvolvimento e contribuíram para aumentar a preocupação quanto à viabilidade e funcionalidade da democracia entre os países desenvolvidos onde existira durante anos.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Yun-Jen Cheng, 'Democratizing the quasi-leninist regime in Taiwan', *World Politics*, 41 (July 1989), p. 479-80.

<sup>55</sup> S.E. Finer, *The man on horseback: the role of the military in politics*, 2. Ed. (Harmondsworth: Penguin Books, 1976), p. 223; Sidney Verba. 'Problems of democracy in the developing countries', Remarks, Joint Seminar on Political Development, Harvard-MIT, Oct. 6, 1976, p. 6.

<sup>56</sup> A mudança na literatura sobre o desenvolvimento político, que de um foco na democracia passa para um foco na estabilidade e a maior atenção nas contradições e crises do desenvolvimento é brevemente descrita em Samuel P. Huntington, 'The goals of development', in Myron Weiner & Samuel P. Huntington, eds., *Understanding political development* (Boston: Little, Brown, 1987), p. 3. O interesse pela democracia ocidental está refletido em Michel Crozier, Samuel P. Huntington & Joji Watanuki, *The crisis of democracy* (New York: New York University Press, 1975) e em Richard Rose & B. Guy Peters, *Can government go bankrupt?* (New York: Basic Books, 1978).

*A terceira onda de democratização.* No entanto, mais uma vez a dialética da história retificou as teorias da ciência social. Nos 15 anos que se seguiram ao fim da ditadura portuguesa em 1974, regimes democráticos substituíram regimes autoritários em aproximadamente trinta países na Europa, Ásia e América Latina. Em outros países, ocorreu uma considerável liberalização nos regimes autoritários. Ainda em outros, movimentos que promoviam a democracia ganharam força e legitimidade. Embora obviamente houvesse resistência e voltas atrás, como na China em 1989, o movimento na direção da democracia parecia ter tomado a característica de uma quase irresistível maré global, indo de um triunfo para outro.

Tal maré democrática se manifestou primeiro na Europa meridional. Três meses depois do golpe português, o regime militar que governava a Grécia desde 1967 entrou em colapso, e um governo civil assumiu o poder, sob a liderança de Constantine Karamanlis. Em novembro de 1974, o povo grego deu a Karamanlis e a seu partido uma maioria decisiva em uma eleição calorosamente disputada e, no mês seguinte, votou esmagadoramente contra a restauração da monarquia. No dia 20 de novembro de 1975, apenas cinco dias antes de Eanes derrotar os marxistas-leninistas em Portugal, a morte do gen. Francisco Franco deu fim a seu governo de 36 anos sobre a Espanha. Nos 18 meses seguintes, o novo rei, Juan Carlos, assistido por seu primeiro-ministro, Adolfo Suárez, garantiu a aprovação parlamentar e popular de uma lei de reforma política que levou à eleição de uma nova Assembléia. Esta esboçou uma nova Constituição que foi ratificada por um plebiscito em dezembro de 1978 e sob a qual foram realizadas eleições parlamentares em março de 1979.

No final dos anos 70, a onda democrática se deslocou para a América Latina. Em 1977, os líderes militares do Equador anunciaram seu desejo de se retirar da política; em 1978 uma nova Constituição foi elaborada; e o resultado das eleições, em 1979, foi um governo civil. No Peru, um processo similar de retirada dos militares possibilitou a eleição de uma Assembléia Constituinte em 1978, uma nova Constituição em 1979, e a eleição de um presidente civil em 1980. Na Bolívia, o afastamento dos militares produziu quatro anos confusos de golpes e eleições abortadas, que começaram em 1978 e terminaram com a eleição de um presidente civil em 1982. Nesse mesmo ano, a derrota da Argentina na guerra contra a Grã-Bretanha abalou seu governo militar e levou à eleição, em 1983, de um presidente civil. Negociações entre militares e líderes políticos no Uruguai conduziram à eleição de um presidente civil em novembro de 1984. Dois meses mais tarde, o longo processo de *abertura* que tinha começado no Brasil em 1974 atingiu o ponto decisivo, com a escolha do primeiro presidente civil do país desde 1964. Enquanto isso, na América Central, os militares também estavam se retirando. Honduras instalou um presidente civil em janeiro de 1982; os eleitores salvadorenos escolheram, em maio de 1984, José Napoleón Duarte para presidente em uma eleição calorosamente disputada; e a Guatemala elegeu uma Assembléia Constituinte em 1984 e um presidente civil em 1985.

---

No dia 11 de fevereiro de 1976, a pedido dos diretores da CIA, dei uma palestra para os analistas da Agência sobre “O declínio global da democracia”. Desnecessário dizer que eu tinha algumas teorias bastante convincentes para explicar a gravidade e a seriedade desse fenômeno. A terceira onda de democratização tinha então 21 meses.

O movimento democrático também se manifestou na Ásia. No início de 1977, a principal democracia do Terceiro Mundo, a Índia, que por um ano e meio estivera sob um governo de emergência, voltou ao caminho democrático. Em 1980, respondendo à violência e ao terrorismo, os militares turcos pela terceira vez assumiram o governo do país. Em 1983, no entanto, eles se afastaram e das eleições resultou um governo civil. No mesmo ano, o assassinato de Benigno Aquino pôs em movimento o curso dos eventos que conduziram, em fevereiro de 1986, ao fim da ditadura de Marcos e à restauração da democracia nas Filipinas. Em 1987, o governo militar na Coreia submeteu seu candidato a presidente a uma campanha eleitoral muito disputada e a uma eleição relativamente imparcial, que ele ganhou. No ano seguinte, a oposição obteve o controle do parlamento coreano. Em 1987 e 1988, o governo de Taiwan afrouxou significativamente as restrições à atividade política nesse país e se empenhou na criação de um sistema político democrático. Em 1988, o governo militar do Paquistão chegou ao fim, e a oposição, liderada por uma mulher, venceu as eleições e assumiu o controle do governo.

No final da década, a onda democrática engolfou o mundo comunista. Em 1988, a Hungria começou a transição para um sistema multipartidário. Na União Soviética, as eleições de 1989 para um Congresso Nacional levaram à derrota de vários antigos líderes do Partido Comunista e a um Parlamento Nacional cada vez mais agressivo. No início de 1990, sistemas multipartidários estavam se desenvolvendo nas repúblicas bálticas e o Partido Comunista da União Soviética (PCUS) abandonou seu papel de guia. Na Polônia, em 1989, o Solidariedade venceu as eleições para o Parlamento Nacional e nasceu um governo não-comunista. Em 1990, o líder do Solidariedade, Lech Walesa, foi eleito presidente, substituindo o general comunista Wojciech Jaruzelski. Nos últimos meses de 1989, os regimes comunistas na Alemanha Oriental, Tchecoslováquia e Romênia entraram em colapso, e em 1990 foram realizadas eleições nesses países. Na Bulgária, o regime comunista também começou a se liberalizar e surgiram na Mongólia movimentos populares em prol da democracia. Em 1990, em ambos os países, foram realizadas eleições razoavelmente imparciais.

Enquanto isso, voltando ao hemisfério ocidental, pela primeira vez o partido governante mexicano teve uma vitória apertada na eleição presidencial de 1988 e, em 1989, pela primeira vez perdeu um governo de Estado. Em 1988, o povo chileno votou em um plebiscito para decidir o fim do longo domínio do gen. Augusto Pinochet e, no ano seguinte, elegeu um presidente civil. Em 1983, uma intervenção militar dos Estados Unidos acabou com a ditadura marxista-leninista de Granada e, em 1989, com a ditadura militar do gen. Manuel Noriega, no Panamá. Em fevereiro de 1990, o regime marxista-leninista na Nicarágua caiu com a derrota eleitoral, e em dezembro de 1990 um governo democrático foi eleito no Haiti.

Os anos 70 e o início dos anos 80 também testemunharam a fase final da descolonização européia. O fim do império português produziu cinco governos não-democráticos. Entretanto, em 1975, Papua-Nova Guiné tornou-se independente com um sistema político democrático. A liquidação do restante do império britânico, basicamente ilhas, produziu doze minúsculas novas nações, quase todas mantendo instituições democráticas, embora em Granada tais instituições tivessem de ser restauradas por uma intervenção militar externa. Em 1990, a Namíbia tornou-se independente, com um governo escolhido por uma eleição supervisionada internacionalmente.

Na África e no Oriente Médio o movimento no sentido da democracia nos anos 80 foi limitado. Em 1979, a Nigéria passou de um governo militar para outro democraticamente eleito, mas este, por sua vez, foi deposto por um golpe militar no início de 1984. Em 1990, uma certa liberalização havia ocorrido no Senegal, na Tunísia, na Argélia, no Egito e na Jordânia. Em 1978, o governo da África do Sul começou um lento processo de redução do *apartheid* e de expansão da participação política para minorias não-brancas, mas não para a esmagadora maioria negra do país. Depois de uma pausa e da eleição de E W Klerk para presidente, o processo foi retomado em 1990 com as negociações entre o governo democrático e o Congresso Nacional Africano. Em 1990, movimentos democráticos retumbantes ocorreram no Nepal, na Albânia e em outros países, cuja experiência prévia com a democracia fora modesta ou inexistente.

Em geral, o movimento em direção à democracia foi global. Em 15 anos, a onda democrática percorreu todo o sul da Europa; estendeu-se por toda a América Latina, moveu-se para a Ásia e dizimou as ditaduras no bloco soviético. Em 1974, dos dez países da América do Sul, oito tinham governos não-democráticos. Em 1990, nove tinham escolhido democraticamente seus governos. Em 1973, de acordo com estimativas da House of Freedom, 32% da população do mundo viviam em países livres; em 1976, devido ao governo de emergência na Índia, o percentual havia se reduzido para menos de 20%. Por volta de 1990, em contraste, perto de 39% da humanidade vivia em sociedades livres.

De certo modo, as ondas democráticas e as ondas reversas sugerem um padrão do tipo dois passos à frente e um passo atrás. Até hoje, cada onda reversa eliminou algumas, mas nem todas as transições para a democracia da onda democrática anterior. No entanto, a coluna final na tabela 1.1 sugere um prognóstico menos otimista para a democracia. Os Estados surgem de muitas formas e tamanhos, e nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, dobrou o número de Estados independentes. Todavia; as proporções de Estados democráticos no mundo apresentam uma regularidade considerável. Nos intervalos das duas ondas reversas, 19,7% e 24,6% dos países no mundo eram democráticos. No pico das duas ondas de democratização, 45,3% e 32,4% dos países do mundo eram democráticos. Em 1990, 45,0% dos países independentes do mundo tinham sistemas democráticos, a mesma percentagem que em 1922. É óbvio que o fato de Granada ser democrática tem menos impacto do que se a China fosse democrática, e a proporção entre Estados democráticos e total de Estados não é tão significativa assim. Além disso, entre 1973 e 1990, o número absoluto de Estados autoritários pela primeira vez decresceu, mas em 1990 a terceira onda de democratização ainda não havia aumentado a proporção de Estados democráticos no mundo acima de seu pico anterior, 68 anos antes.

TABELA 1.1

## Democratização no mundo moderno

Ano	Estados democráticos	Estados não-democráticos	Total de Estados	Percentagem democrática do total de Estados
1922	29	35	64	45,3
1942	12	49	61	19,7
1962	36	75	111	32,4
1973	30	92	122	24,6

1990	58	71	129	45,0
------	----	----	-----	------

Nota: Essa estimativa do número de regimes omite países com uma população de menos de um milhão de habitantes.

### As questões da democratização

A Suprema Corte acompanha os resultados eleitorais; os cientistas sociais sempre tentam estar em dia com a história, elaborando teorias que explicam por que o que aconteceu tinha que acontecer. Eles tentaram explicar o movimento oscilatório que se afastava da democracia nos anos 60 e 70 apontando para a inadequação da democracia nos países pobres, as vantagens do autoritarismo para a ordem política e o crescimento econômico e as razões pelas quais o próprio desenvolvimento econômico tendia a produzir uma forma nova e mais duradoura de autoritarismo burocrático. A transição dos países de volta à democracia começou enquanto essas teorias estavam sendo elaboradas. Seguindo a mudança, os cientistas sociais começaram a produzir uma substancial literatura sobre as pré-condições para a democratização, os processos através dos quais ela se dá, e os problemas de consolidação dos novos regimes democráticos. Tais estudos aumentaram em muito o conhecimento disponível dos processos de democratização e a compreensão geral desses processos.<sup>57</sup>

Em meados dos anos 80, as transições democráticas também produziram uma onda de otimismo quanto às perspectivas da democracia. O comunismo foi visto, corretamente, como o "grande fracasso", na frase de Zbigniew Brzezinski. Outros foram mais longe, e argumentaram que a "exaustão das alternativas sistemáticas viáveis" significava a "imperturbável vitória do liberalismo econômico e o lítico". "Vitória da democracia!" foi o grito de outro. O otimismo em relação à democracia, disse um terceiro, está "melhor fundamentado do que o pessimismo reinante em 1975".<sup>58</sup> Certamente, os contrastes de visão quanto ao futuro da democracia, entre a metade dos anos 70 e o final dos 80, não poderiam ter sido mais dramáticos.

Tais oscilações na opinião informada mais uma vez levantaram questões básicas concernentes à relação entre democracia política e desenvolvimento histórico. As grandes questões dizem respeito à extensão e à permanência da democracia. Existe uma tendência global, fundamentalmente irreversível e longa; como propõem Tocqueville e Bryce, para a

<sup>57</sup> As principais coletâneas são as seguintes: Juan J. Linz & Alfred Stepan, eds., *The breakdown of democratic regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978); Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead, eds., *Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), 4 v.; e Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in developing countries*, (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1988-89), 4 v. O livro de Linz e Stepan apresenta a transição da segunda onda reversa para a terceira onda de democratização, incluindo estudos tanto do surgimento quanto do colapso da democracia.

<sup>58</sup> Francis Fukuyama, 'The end of history?', *The National Interest*, 16 (Summer 1989), p. 3; Charles Krauthammer, 'Democracy has won', *Washington Post National Weekly Edition*, Apr. 3-9, 1989, p. 24; Marc C. Plattner, 'Democracy outwits the pessimists', *Wall Street Journal*, Oct. 12, 1988, p. A20. Cf. Zbigniew Brzezinski, *The grand failure; the birth and death of communism in the twentieth century* (New York: Charles Scribner's Sons, 1989), passim.

extensão dos sistemas políticos democráticos por todo o mundo? A democracia política é uma forma de governo limitada, com poucas exceções, à minoria das sociedades do mundo que são ricas e/ou ocidentais? Ou a democracia política é, para um número substancial de países, uma coisa de um certo tempo, uma forma de governo que se alterna com várias formas de controle autoritário?

Essas questões são importantes?

Alguns podem argumentar que não; afirmando que não faz tanta diferença para um povo ou para seus vizinhos se um país é governado democraticamente ou não. Por exemplo, uma substancial literatura acadêmica sugere que a maior parte das políticas públicas é definida muito mais pelo nível de desenvolvimento econômico de um país do que pela natureza de seu regime. Corrupção, ineficiência, incompetência, domínio de alguns interesses específicos são encontrados em todas as sociedades, não importando sua forma de governo. Um livro muito conhecido sobre política comparada até mesmo começa com a afirmação de que "a distinção política mais importante entre os países diz respeito não à sua forma de governo e sim ao grau de governo".<sup>59</sup>

Há algo de verdade em tais argumentos. A forma de governo não é a única coisa importante num país, nem mesmo provavelmente é a coisa mais importante. A distinção entre ordem e anarquia é mais fundamental do que a distinção entre democracia e ditadura. Todavia, por muitas razões, essa distinção também é crucial.

Primeiro, a democracia política está estreitamente associada à liberdade do indivíduo. As democracias podem abusar, e têm abusado, dos direitos e das liberdades individuais, e um Estado autoritário bem regulamentado pode proporcionar um alto grau de segurança e ordem para seus cidadãos. Em geral, no entanto, a correlação entre existência de democracia e existência de liberdade individual é muito alta. Na verdade, alguma medida dessa última é um componente essencial da primeira. Inversamente, o efeito a longo prazo da operação das políticas democráticas é provavelmente ampliar e aprofundar a liberdade individual. De certo modo, a liberdade é a virtude peculiar da democracia. Se alguém está preocupado com a liberdade como valor social essencial, deve também estar preocupado com o destino da democracia.

Segundo, estabilidade política e forma de governo são, como foi assinalado, duas variáveis diferentes. Todavia, também estão inter-relacionadas. Muitas vezes as democracias são ingovernáveis, mas raramente são politicamente violentas. No mundo moderno, os sistemas democráticos estão em geral menos sujeitos à violência civil do que os sistemas não-democráticos. Os governos democráticos usam muito menos violência contra seus cidadãos do que os governos autoritários. Ademais, as democracias abrem canais adequados para a expressão da dissidência e da oposição no interior do sistema. Assim, tanto governo como oposição têm menos incentivos para usar de violência um contra o outro. A democracia também contribui para a estabilidade, ao proporcionar oportunidades regulares de mudança, dos líderes políticos e das políticas públicas. Nas democracias, as mudanças raramente ocorrem de modo dramático, da noite para o dia; são quase sempre moderadas e gradativas. Os sistemas democráticos são muito mais imunes a grandes levantes revolucionários do que os autoritários. A revolução, como disse uma vez

---

<sup>59</sup> Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 1.

Che Guevara, não pode ter êxito contra um governo que "chegou ao poder através de alguma forma, fraudulenta ou não, de voto popular, e mantém pelo menos uma aparência de legalidade constitucional".<sup>60</sup>

Terceiro, a difusão da democracia tem implicações para as relações internacionais. Historicamente, as democracias travaram tantas guerras quanto os países autoritários. Países de regime autoritário lutaram contra países democráticos e lutaram entre si. No entanto, desde o início do século XIX até 1990, com exceções apenas triviais ou formais, as democracias não lutaram contra outras democracias.<sup>61</sup> Na medida em que esse fenômeno continue, o avanço da democracia no mundo significa a expansão da zona de paz no mundo. Com base na experiência passada, um mundo predominantemente democrático é igual a um mundo relativamente livre de violência internacional. Se, em particular, a União Soviética e a China se tornarem democráticas como as outras grandes potências, a probabilidade de uma grande violência entre os Estados será bastante reduzida.

Por outro lado, um mundo permanentemente dividido tende a ser um mundo violento. Os desenvolvimentos nas comunicações e na economia intensificam as interações entre os países. Em 1858, Abraham Lincoln argumentou que "uma casa dividida contra si própria não fica em pé. Este governo não pode resistir por muito tempo sendo meio escravo e meio livre". O mundo no final do século XX não é uma casa única, mas cada vez mais está se tornando intimamente integrado. A interdependência é a tendência dos nossos tempos. Durante quanto tempo um mundo cada vez mais interdependente pode sobreviver, sendo parte democrático e parte autoritário?

Finalmente, e mais paroquialmente, o futuro da democracia no mundo é de especial importância para os americanos. Os Estados Unidos são o mais importante país democrático do mundo moderno e sua identidade como nação é inseparável de seu compromisso com os valores liberais e democráticos. Outras nações podem mudar fundamentalmente seus sistemas políticos e continuarem a existir enquanto nações. Os Estados Unidos não têm essa opção: Por isso os americanos têm um interesse especial no desenvolvimento de um ambiente global apropriado para a democracia.

O futuro da liberdade, da estabilidade da paz e dos Estados Unidos dependem assim, de certo modo, do futuro da democracia. Este estudo não tenta prever esse futuro. Tenta lançar alguma luz sobre ele, analisando a onda de democratização que começou em 1974. Tenta explorar as causas dessas séries de transições (capítulo 2), os processos pelos quais as transições ocorreram e as estratégias dos defensores e dos adversários da democracia (capítulos 3 e 4), e os problemas enfrentados pelas novas democracias (capítulo

---

<sup>60</sup> Che Guevara, *Guerrilla warfare* (New York: Vintage Books, 1961), p. 2.

<sup>61</sup> Existe uma literatura considerável sobre a natureza, extensão e possíveis causas desse fenômeno. Ver: Dean V. Babst, 'A force for peace', *Industrial Research*, 14 (Apr. 1972), p. 55-8; R. J. Rummel, 'Libertarianism and international violence', *Journal of Conflict Resolution*, 27 (Mar. 1983), p. 27-71; Michael W. Doyle, 'Kant, liberal legacies, and foreign affairs', *Philosophy and Public Affairs*, 12 (Summer/Fall 1983), p. 205-35, 323-53, e 'Liberalism and world politics', *American Political Science Review*, 80 (Dec. 1986), p. 1151-69; Ze'ev Maoz & Nasrin Abdolali, 'Regime types and international conflict, 1816-1976', *Journal of Conflict Resolution*, 33 (Mar. 1989), p. 3-35; Bruce Russett, 'Politics and alternative security: toward a more democratic, therefore more peaceful, world', in Burns H. Weston, ed., *Alternative security: living without nuclear deterrence* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1990), p. 107-36.

5). Termina com algumas especulações sobre as perspectivas da futura expansão dos regimes democráticos no mundo (capítulo 6).

Ao lidar com esses tópicos, utilizaram-se as teorias e generalizações das ciências sociais, num esforço de ver quais poderiam ajudar a explicar as recentes transições. No entanto, este livro não é uma tentativa de desenvolver uma teoria geral das pré-condições para a democracia ou para o processo de democratização. Não é uma tentativa de explicar por que alguns países são democracias por mais de um século, enquanto outros são ditaduras duradouras. Seu propósito, mais modesto, é tentar explicar por quê, como e com que conseqüências um grupo de transições para a democracia, mais ou menos contemporâneas, ocorreu nos anos 70 e 80 e entender o que essas transições podem propor para o futuro da democracia no mundo.

## **2. Advertência do Visconde de Uruguai, artífice da adoção do sistema representativo no Brasil do século XIX**

a) O que levar em conta ao copiar instituições

A advertência de que se trata diz respeito ao tema que estamos considerando: a transição para o governo democrático-representativo. Consiste no seguinte: para copiar instituições de um outro país é necessário conhecer em profundidade o seu funcionamento e o arranjo entre a suas diversas partes. Além disto, não se deve copiá-las servilmente. Cumpre levar em conta as tradições locais, com a intenção de descobrir o que pode facilitar ou dificultar a consecução daquele objetivo.

As pessoas que lideraram esse processo no Brasil do século XIX souberam seguir à risca esses princípios. A gravidade da situação a que chegou o país, duas décadas depois da proclamação da Independência, foi certamente o principal elemento impulsionador da busca de uma solução que assegurasse ao país a tranqüilidade requerida pela adequação da convivência social. Sucederam-se insurreições e a guerra civil estourava nas províncias. Os combates eram então incruentos, com número elevado de vítimas e grandes prejuízos materiais. Preservou-se a monarquia, herdada de Portugal. Porém a instabilidade adquiriu tais proporções que o monarca abandonou o país à própria sorte, deixando como herdeiro uma criança de oito anos. Experimentou-se uma espécie de republicanismo, elegendo-se um Regente com amplos poderes. A experiência não deu certo. Tudo isto levou os principais líderes a conceber um arranjo institucional flexível, que comportasse os necessários ajustamentos. Graças a isto, o país viveu meio século de estabilidade política, sem golpes de Estado ou guerras civis. Ao cabo desse período, instaurou-se um novo sistema, com base em golpe de Estado e sem atentar para a advertência que ora vamos referir. Copiou-se literalmente o sistema republicano norte-americano, que a experiência demonstrou conhecer-se mal. As correções ocasionais tiveram em vista curar males passageiros: ao sair de sucessivos regimes autoritários tratava-se sobretudo de enfraquecer a autoridade. Basta ter presente que a atual abertura política data de 1985. Isto é: ainda não completou vinte anos. A precedente, deu-se entre 1945 e 1964. Cumpre ter presente que a Independência do Brasil, proclamada em 1822, está prestes a completar dois séculos.

De modo que a experiência brasileira, tanto pelos erros como pelos acertos, pode ser muito instrutiva com vistas ao esclarecimento da questão de que ora nos ocupamos: de que depende, no final de contar, a transição democrática. Vejamos pois quais os

ensinamentos contidos na obra do Visconde de Uruguai que, a nosso ver, preservam plena atualidade.

Paulino José Soares de Sousa, Visconde de Uruguai, (1807-1866) estudou direito em Coimbra, mas concluiu o seu curso em São Paulo, ingressando na magistratura. A partir de 1837 elege-se deputado pelo Rio de Janeiro em sucessivas legislaturas. É um dos principais artífices do Partido Conservador, tendo-lhe incumbido, como Ministro da Justiça do gabinete regressista que subiu em 1841, conceber e implantar as instituições de âmbito nacional, em especial na oportunidade da elaboração do Código de Processo Criminal. Posteriormente foi Ministro dos Estrangeiros (Gabinete Paraná, 1843-1848; Gabinete Olinda, 1849-1852 e Gabinete Itaboraí, 1852-1853), senador (1849) e membro do Conselho de Estado. Sua obra sobre a organização política do Império é fruto de meditação amadurecida, quando a borrasca havia passado e as instituições achavam-se consolidadas, e encontra-se nestes livros: *Ensaio sobre o direito administrativo* (1862, 2 volumes) e *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil* (1865, 2 volumes).

A liderança tão bem simbolizada pelo Visconde de Uruguai partiu da constatação de que a Câmara dos Deputados tornara-se, desde a Independência, o poder mais destacado. Se fosse possível fazê-la ser integrada pelos representantes daqueles grupos em disputa, levando-os à mesa de negociação, estaria dado um grande passo. Por essa razão, na condição de Ministro da Justiça (equivalente a Ministro do Interior), Uruguai tratou de eliminar, na apuração dos votos, a possibilidade das disputas locais desfigurar os resultados. Cuidou, portanto, dos mecanismos de apuração. Para não deixar o país inteiramente nas mãos da Câmara, o ideal seria que existisse um poder capaz de efetivar a sua dissolução, quando deixasse de refletir a realidade do país. Tal mecanismo pressupunha o governo parlamentar, que, por sua vez, requeria lideranças sólidas e estáveis, o que não se dava no país.

Levando em conta tais dificuldades, a Presidência do Conselho de Ministros – e, portanto, a figura do primeiro Ministro – foi sendo instituído progressivamente, mesmo porque a Constituição não cogitara dessa hipótese. Ao mesmo tempo, a Carta Magna introduzira o Poder Moderador, a ser exercido pelo Imperador, distinto do Poder Executivo. Seria possível revesti-lo de autoridade incontestada, fazendo as decisões do Monarca depender de Conselho de Estado, constituído com cuidado e precaução, de forma a granjear o mais amplo respeito no país? Em suma, o arranjo teria que considerar muitas variáveis. A prudência consistiria em introduzir cada elemento deixando-o na dependência da experimentação e, portanto, de inevitáveis ajustamentos.

Vejam como o próprio Uruguai apresenta essa complexa questão, no texto em que as estuda, *Ensaio sobre o direito administrativo* (1862).

Escrito quando o calor do debate havia arrefecido, consegue entretanto o autor transmitir a essência das divergências e toda argumentação mobilizada em favor dessa ou daquela tese, recorrendo inclusive a copiosas transcrições. Não teria sentido, certamente, pretender, nesta oportunidade, resumir toda a problemática suscitada e discutida pelo Visconde de Uruguai. Contudo, incube indicar a maneira como refere os temas essenciais, sobretudo com vistas à apreensão do espírito a que se aludiu. Trata-se, em síntese, para o ilustre representante da elite dirigente da época, de evidenciar o caráter amadurecido da doutrina do governo representativo que se desejava consolidar. Vale registrar que, no passado, na busca das instituições adequadas à manutenção da soberania e da

independência da Nação, não se recuou nem mesmo diante da experiência republicana, desde que a tanto equivalera a eleição do Regente, por voto direto, que chegou a ser efetivada, segundo se mencionou.

No que respeita ao Poder Moderador, escreve Uruguai: "Benjamin Constant não fez mais do que desenvolver a idéia e separar, debaixo do nome de um poder distinto, várias atribuições que, não pertencendo, nem devendo por sua natureza e fim pertencer ao Executivo, tinha estado até então mais ou menos envolvidas neles; mistura que já muitos publicistas tinham notado. Não fez mais, como se expressava o senador Lopes Gama, na sessão do Senado de 10 de julho de 1841, do que reduzir a princípios o que a análise e a observação da Constituição prática da Inglaterra lhe demonstravam. Achando entre as prerrogativas do Rei algumas de natureza tal que por nenhum outro poder constituído do Estado podia fiscalizar, por serem necessárias para a manutenção e equilíbrio de todos os poderes políticos, entendeu que o complexo dessas prerrogativas devia constituir um quarto poder, ao qual chamou Poder Neutro. Quem o mostrou, quem o delineou, quem o criou realmente, e assim o proclamou o senador Alves Branco no Senado, foi o sr. D. Pedro I, primeiramente no Artigo 98 da nossa Constituição, depois no Artigo 71 da Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa. São as únicas Constituições que conheço que consagram um quarto poder, no qual reúnem todas as atribuições marcadas no Artigo 101da Constituição, em outros países desenvolvidas no Executivo".<sup>62</sup>

Mais importante que isto, e aqui reside o essencial, é a circunstância, assinalada pelo autor, do papel que o aludido princípio desempenhou no funcionamento do sistema: "No exercício do Poder Moderador tem sempre havido acordo entre esse Poder e os ministros do Executivo. Talvez em algum caso houvessem transações, concessões voluntárias, recíprocas. O certo é que tem havido acordo e as referendas o provam. Talvez mesmo que quase todos, senão todos os atos do Poder Moderador, tenham sido solicitados e propostos pelos ministros, o que lhe é lícito e é muito conveniente. Prova a harmonia dos poderes. Não tem, portanto, aparecido necessidade de prescindir o Poder Moderador da referenda. Se algumas crises têm aparecido, têm elas tido um desenlace constitucional e prudente. E por quê? Porque os ministérios não têm procurado dominar a Coroa e não a podem dominar. E por que os ministérios não têm procurado dominar a Coroa? Por que não a podem dominar? Porque a Constituição constitui o Poder Moderador independente. Porque constitui-o não satélite dos ministros mas primeiro representante da Nação, e fez dele um ente inteligente e livre.

A questão tem porém uma alcance imenso. Refundi o Poder Moderador no Executivo. Ponde o exercício de suas atribuições na absoluta dependência dos ministros e as coisas mudarão completamente. Tereis dado um grande passo para a aniquilação da monarquia no Brasil. A nossa Constituição ficará transformada nas Cartas Francesas de 1814 e 1830 e terá a mesma sorte que elas tiveram. A Coroa perderá a maior parte do seu prestígio e força. O Imperador não será mais o primeiro representante da Nação, como o fez a Constituição. Os ministros hão de procurar por-se acima da Coroa. ... Se a nação estiver dividida em partidos encarniçados, se estiver no poder um partido opressor, não haverá um poder superior, independente, sobranceiro às paixões, que valha aos oprimidos.

---

<sup>62</sup> *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1862, Tomo II, p. 38.

Durante os ministérios de 23 de março de 1841 e de 2 de fevereiro de 1844, a Coroa procurou sempre moderar as reações e atenuar as asperezas da posição dos vencidos. Pois bem, os vencedores queixavam-se de obstáculos postos à aniquilação de seus adversários. Os vencidos queixavam-se por não serem embaraçadas todas as medidas e pela existência e conservação, no poder, dos seus contrários.

Quando se pretende que, contorne a Constituição, os atos do Poder Moderador sejam executáveis sem a referenda e sem a responsabilidade, quer legal quer moral, dos ministros, não se quer excluir sempre os ministros e a sua responsabilidade moral, não se pretende que cada Poder marche para o seu lado em direções diversas. Semelhante pretensão seria absurda e funesta.

O que se pretende é que fique bem entendido e patente que, havendo desacordo entre os Poderes, e portanto em casos extraordinários, quando perigar a independência dos Poderes, quando estiver perturbado o seu equilíbrio e harmonia (hipótese da Constituição), possa o Poder Moderador, coberto pelo Conselho de Estado, obrar eficazmente como e nos termos que a mesma Constituição determinou e que ninguém possa obstar a execução de seus atos, com o fundamento de que não estão revestidos da referenda dos ministros de outro Poder”.<sup>63</sup>

O sistema era parlamentar. Mas sua prática tivera que prescindir de maiorias firmes e estáveis, o que chega a parecer contraditório. Na linha de argumentação do Visconde de Uruguaiá toda a ênfase recai na circunstância de que se partiu de uma evidência inelutável, inepistêmica de maiorias, que identifica com a presença de chefes de partido de incontestável prestígio, de que carecia o país. O sistema pois tinha uma interdependência interna, que não cabia ignorar. A esse propósito, escreveu: “Com efeito, o governo parlamentar tem sido possível na Inglaterra, porque os diferentes partidos se têm encarnado em um pequeno número de indivíduos, cujas inspirações seguiam cegamente, votando à vontade de seus chefes, com disciplina e abnegação exemplar. ... Se fosse possível por parte de tudo quanto há de pessoal e odiento em nossa política e fazer calar certas ambições pessoais, estaríamos nas mesmas circunstâncias.

Seria o sistema do governo exclusivo das maiorias parlamentares praticável entre nós, sobretudo hoje, quando não há partidos claramente definidos, e do modo pelo qual é composta, e é de crer continue a sê-lo a Câmara dos Deputados? Conta muitos moços de talento e esperançosos, mas que não receberam ainda aquela consagração que só dão o tempo ou grandes feitos em grandes lutas. Os homens aparecem menos em tempo de calma. As nossas maiorias hoje são mais ocasionais do que permanentes e como que é necessário arregimentá-las para cada votação... Finalmente, e para nós essa consideração é a mais forte, a nossa Constituição não admite o governo *exclusivo* das maiorias parlamentares e principalmente da maioria da Câmara dos Deputados só. ... A Constituição com muita sabedoria, não quis que algum dos Poderes governasse exclusivamente. Deu a cada um o seu justo quinhão de influência nos negócios do país. O que deu à Assembléia Geral é importantíssimo, é sem dúvida o maior. Mas ela não poderia absorver em si os quinhões dos outros poderes, sem destruir pela base a Constituição. A Nação reservou-se, pelos artigos 65 e 101 § 5º da Constituição, o direito de rever e decidir definitivamente nos

---

<sup>63</sup> Obra citada, tomo II, p. 111/114.

comícios eleitorais, as soluções, por assim dizer provisórias, mais importantes dadas pelo seu Primeiro Representante e delegado privativo, o Poder Moderador”.<sup>64</sup>

O complexo mecanismo cuja linha de aperfeiçoamento busca Paulino José Soares com sua obra repousava ainda na representatividade do sistema, a ser assegurada pelo sucessivo ajustamento do sistema eleitoral. Antes mesmo da substituição desse sistema pela República, os elementos urbanos já se achavam representados, pondo fim à exclusividade da elite proprietária – majoritariamente rural –, como se dava nos demais países em que vigorava. A universalização do sufrágio naquela altura, apenas se iniciava na Inglaterra.

Muitas questões circunstanciais influíram no fim da monarquia constitucional no Brasil, o que se deu quase no fim do século, em 1889, entre estas o fato de que o monarca não tinha herdeiro masculino. Nessa substituição atuou também a influência de doutrinas positivistas no meio militar, o que levou à despreocupação com a análise criteriosa da experiência anterior. Os militares que instauraram a República simpatizavam com a ditadura. Não conseguiram implantá-la mas reintroduziram no país a instabilidade política dos começos do século, quando os conflitos voltaram a degenerar em guerra civil.

O novo arranjo institucional caracterizou-se pelo abandono do aprimoramento da representação e, portanto, com a representatividade do próprio sistema. Por esse caminho, desapareceu a estabilidade política. O século republicano ficou portanto com essa marca.

Em que pese a primeira experiência de sistema representativo no Brasil não se tivesse tornado definitiva, os ensinamentos do Visconde de Uruguai preservam inteira atualidade. Merecem ser considerados pelas lideranças que se proponham encetar a transição democrática, a partir de regimes autoritários, tanto no que respeita as tradições locais – favorecedoras ou não – como ao conhecimento das instituições a serem adotadas. Quanto a este último aspecto, será o tema do tópico seguinte.

#### b) Diferenciação entre instituições inglesas, norte-americanas e francesas

A diferenciação que será considerada, devida ao Visconde de Uruguai, na obra que intitulou *Ensaio sobre o direito administrativo* (1862), fornece um esquema eficaz na caracterização das instituições do governo representativo, existentes naqueles países que as conseguiram consolidar. Trata-se justamente, conforme se referiu, de um dos requisitos do sucesso de sua adoção, no país que se proponha empreender tal iniciativa.

Adiante são transcritos os principais trechos d obra indicada, relativos à mencionada caracterização.

Para copiar as instituições de um país e aplicá-las a outro, no todo ou em parte, é preciso, primeiro que tudo, conhecer o seu todo e o seu jogo perfeita e completamente.

Essas instituições, principalmente as inglesas, americanas e francesas, formam um todo sistemático e harmonioso. Cada uma das suas molas supõe o concurso e jogo de outras, certo espírito, hábitos, caráter nacional e certas circunstâncias, cuja falta não é possível suprir. Cada umas das suas partes sustenta e é sustentada pelas outras e com elas se liga. É necessário muito estudo, muito critério, para separar uma parte dessas instituições e

---

<sup>64</sup> Obra citada, p. 150

aplicá-la a outro país diverso, cuja organização, educação, hábitos, caráter e mais circunstâncias são também diversos.

O que uma nação deve ter em vista nas suas instituições é assegurar a liberdade, direitos, garantias e bem-estar dos cidadãos.

Assegurar contra quem? Entendem uns que contra a autoridade somente, isto é, quando ela não está nas mãos deles. Partem do seguinte pressuposto, que consideram infalível: o abuso somente pode vir de cima e nunca do povo, quaisquer que sejam a sua educação e hábitos. Cumpre portanto diminuir a força da autoridade.

Há dois meios, diz Tocqueville (*De la démocratie en Amérique*), de diminuir a força da autoridade em uma nação. O primeiro consiste em enfraquecer o poder no seu próprio princípio, tirando à sociedade o direito de defender-se em certos casos. Enfraquecer por esse modo a autoridade é o que, em geral, se chama na Europa fundar a liberdade. É este o modo pelo qual os liberais, que estudam a liberdade nas produções de alguns declamadores franceses, têm querido estabelecer a liberdade no Brasil.

Há um segundo modo de diminuir a força da autoridade, e consiste, não em despojar a sociedade, não em despojar a autoridade de alguns dos seus direitos, não em paralisar seus esforços, mas sim em distribuir o uso das suas forças por diferentes funcionários, dando a cada um todo o poder necessário para levar a efeito o que a lei lhe incumbe. Foi este o meio de que se serviram a Inglaterra e os Estados Unidos. Torna a ação da autoridade menos irresistível, menos perigosa, mas não a destrói.

A centralização política ou governamental está levada na Inglaterra a um grau muito alto, o que é uma prova irrecusável de que é mui compatível com a liberdade. O Estado e a nação movem-se ali como um só homem.

Não tem porém centralização administrativa.

"Desde o tempo dos saxões", diz Creasy (*The rise and progress of the English Constitution*), "cada distrito entre nós tem-se governado a si mesmo em matérias locais. Nunca conhecemos o que se chama hierarquia administrativa, isto é, uma autoridade central suprema, mandando seus prefeitos, subprefeitos e outros oficiais assalariados para cada departamento, e dirigindo ou executando por si mesma os deveres da polícia, ou outros semelhantes, e providenciando, também por si mesma, sobre as emergências locais.

"Temos mantido esses livres princípios no nosso governo interno, e ao mesmo tempo amadurecido um governo concentrado do Estado para os interesses gerais do Reino. Foi nossa felicidade combinarmos o sistema da distribuição local do poder em matérias de importância local, com o sistema da centralização do poder em matérias da política da realeza e da coisa pública. Vimos, na primeira parte desta nossa obra, quão benéfico tem sido o fato de termos tido um único Parlamento para toda a Inglaterra, e não Assembléias Legislativas com o direito de impor para cada condado ou para cada província. O fato de haver sempre entre nós prevalecido o princípio de governar-se a si mesmo cada lugar é, pelo menos, igualmente importante. A prática da nossa nação durante séculos estabelece a regra que, excetuadas as matérias claramente de interesse direto geral e real, a centralização é inconstitucional.

A falta de centralização administrativa na Inglaterra é perfeitamente suprida e não prejudica a unidade nacional, porquanto possui em alto grau essa nação aquela unidade, de que fala Guizot, mais poderosa que a que resulta da centralização administrativa, e que vem

a ser a que nasce da semelhança dos elementos sociais. Não há nação na qual se encontre geralmente mais inteligência coletiva, mais espírito de associação, mais idéias e afeições comuns, que forme mais um corpo uniforme, que patenteie mais semelhança em todas as coisas, na língua, nos hábitos, vestidos, habitações, alimentos, utensílios, costumes domésticos, em uma palavra, que tenha mais espírito nacional. Em nenhum país se encontram tantos objetos fabricados uniformemente, mais uniformidade no sistema dos canais, estradas etc. Conhece-se o inglês em toda a parte, e para toda a parte leva e conserva, nas mais pequenas coisas, os hábitos tradicionais do seu país.

As suas instituições e modo especial de administrar têm uma simplicidade original que parecerá pueril aos mestres de cavilação; têm um sinete, um certo cunho particular, que mal se acomoda e se tornaria perigoso e inaplicável a outras raças e a outra educação que não tivessem o respeito à lei e os sentimentos do justo e do dever, sem os quais as instituições inglesas não produziriam os resultados que todos admiram. A sua legislação quase que se limita a impor o dever e a escrever ao lado a pena que corresponde à sua violação, sem o longo e desconfiado aranzel de minuciosas cautelas para prever e evitar o abuso e a cavilação. A organização das municipalidades na Inglaterra e nos Estados Unidos descansa sobre a idéia, à qual se deu a maior expansão, de que cada um é o melhor apreciador do que lhe diz respeito, e está mais em estado de prover as suas necessidades articulares.

Os poderes administrativos na Inglaterra limitam-se portanto ao que é indispensável à vida social administrativa. Os cidadãos por si mesmos, ou por meio de associações, cumprem uma grande parte dos deveres que, em outros países, estão confiados a funcionários públicos.

Não é portanto de admirar que a Inglaterra e os Estados Unidos não proclamassem o princípio da separação absoluta dos poderes, e não tirassem dele, para a sua organização administrativa, aqueles corolários que tiraram a França e outros países que a imitaram. No *self-government* o princípio da separação dos poderes não tem a importância e alcance que tem nos países onde a administração é quase toda do governo. E por isso prescinde a Inglaterra de um Conselho de Estado organizado como na França. Não tem necessidade de um contencioso administrativo organizado e desenvolvido como na França. As garantias que essas instituições aí dão estão na Inglaterra e nos Estados Unidos no *self-government*, na eleição popular, e bons resultados que apresentam.

Na França, como entre nós, o governo administra quase tudo. São portanto aí indispensáveis instituições que o iluminem na sua marcha e ofereçam garantias aos administrados. O seu sistema administrativo é perfeitamente lógico, e não deixa de ter grandes vantagens.

O governo inglês governa e apenas administra alguns ramos gerais. O mais move-se somente por si na esfera administrativa, sem a impulsão do mesmo governo e sem lhe servir de estorvo, antes auxiliando-o. As autoridades administrativas não se prevalecem da sua independência para invadirem a órbita política em que gira o governo, e para fazerem-lhe uma guerrazinha acintosa de alfinetadas. Lá estão a eleição, a tribuna, a imprensa e um poderoso espírito público para conter e corrigir os desmandos governamentais.

A legislação inglesa e americana parte em geral do seguinte princípio: deixar toda a liberdade e punir o abuso. Por isso é pouco regulamentar, e no seu mecanismo administrativo é mola essencial o poder Judicial.

A francesa parte em geral do princípio oposto: regular para prevenir que o abuso se dê, removê-lo antes que apareça. Por isso é muito regulamentar, e o poder Judicial reduz-se em geral a julgar questões privadas e criminais.

Em tese é preferível o primeiro princípio. Em países porém onde se tem arraigado o hábito da impunidade, não pode produzir senão males e aumentar mais a desmoralização.

Quando se trata de aplicar, a melhor teoria é aquela que pode ser aplicável e prática.

No prosseguimento de sua análise, Uruguai descreve os institutos que, no Brasil, logo depois da Independência, foram copiados dos Estados Unidos.<sup>65</sup> Eis as suas conclusões:

Era um arremedo imperfeitíssimo e manco das instituições dos Estados Unidos, destituído porém dos principais e essenciais meios e circunstâncias que as acomodam a esse país.

E qual foi o seu resultado entre nós? A abdicação do primeiro regente do Ato Adicional,<sup>66</sup> e as convulsões que agitaram várias províncias do Império<sup>67</sup> o podem dizer melhor.

O poder central, o princípio monárquico da Constituição, ficava nulificado, destituído de ação e de meios.

O que fica expendido autoriza-me a concluir que o sistema administrativo da Inglaterra e dos Estados Unidos não nos é aplicável, ao menos em geral, porque não se dão no Brasil certas circunstâncias especiais que o torna exequível e eficaz nesses países. Demais, o seu princípio e base está em oposição com a nossa organização política e administrativa atual. Seria preciso introduzir nela alterações profundas e mudar completamente o atual estado de coisas.

Misturar porém o sistema americano com o nosso, de modo que se combatam e prejudiquem mutuamente, é introduzir a anarquia no país.

Isto não tira que seja possível e muito conveniente, no desenvolvimento e reforma das nossas instituições administrativas, ir dando àquela parte de *self-government* que elas encerram mais alguma expansão temperada com ajustados corretivos, habituando assim o nosso povo ao uso de uma liberdade prática, séria e tranqüila, preservado sempre o elemento monárquico da Constituição, porque, por fim de contas, é para aqueles povos que nela nasceram e foram criados essa forma de governo, rodeada de garantias e instituições livres, a que melhor pode assegurar uma liberdade sólida, tranqüila e duradoura.

Não se pense que o *self-government* e a completa descentralização administrativa não tenham também, a par de vantagens, sérios inconvenientes Creasy, já citado, estrênuo

---

<sup>65</sup> Segue-se minuciosa caracterização de todos os institutos que caracterizam o *self-government* inglês, existente também nos Estados Unidos.

<sup>66</sup> Referência à abdicação de Diogo Antônio Feijó, em setembro de 1837. (N. O.)

<sup>67</sup> Entre as principais revoltas provinciais ocorridas durante a Regência, salientam-se a Guerra dos Cabanos em Pernambuco (1832-1835), a Cabanagem no Pará (1835-1840), a Sabinada na Bahia (1837-1838), a Balaiada no Maranhão (1838-1841) e a Farrroupilha no Rio Grande do Sul (1835-1845). (N. O.)

panegirista do *self-government* e da descentralização na Inglaterra, reconhece o espírito rixoso, emperrado e caprichoso das corporações e autoridades locais de eleição popular.

A parte final do último capítulo do *Ensaio sobre o direito administrativo* merece ser transcrita na íntegra, como o fazemos adiante, com exclusão das notas.

A civilização européia tem uma origem dupla: procede dos romanos e dos povos germânicos. Assim há Europa latina, e Europa teutônica. A Europa latina compreende os povos do meio-dia, entre os quais estão a França, a Espanha, a Itália e Portugal. A Europa teutônica, os povos continentais do Norte e a Inglaterra. A primeira católica, a segunda protestante. Nas línguas da primeira domina o latim, nas da segunda o idioma germânico. Essas duas grandes diferenças, essas duas grandes divisões reproduziram-se na América descoberta e povoada pela Europa. A América meridional é, como a Europa meridional, latina e católica. A América do Norte é anglo-saxônia e protestante.

Essas duas imensas diferenças explicam a das instituições, leis e costumes. Portugal, meridional e latino, foi beber na fonte romana grande parte das instituições, das suas leis e dos seus costumes. Era o Direito Romano a base fundamental dos estudos nas suas escolas de Direito. Os principais caracteres da legislação romana são a uniformidade, a unidade e o método. O Brasil tirou de Portugal a raça, a religião, a língua, as instituições e os costumes, e pertence portanto ao grupo dos povos latinos.

Posto que a França seja de natureza mista, germânica e latina, contudo pelo todo das suas feições distintivas conta-se e pertence também ao grupo latino. A França tirou também das instituições e leis romanas grande parte das suas. E por isso na antiga legislação das antigas monarquias francesa, portuguesa e espanhola e outras latinas encontram-se muitos pontos de semelhança. A educação, as idéias e os costumes deviam ressentir-se muito disso. Poucos e pouco duradores são os vestígios do *self-government* que se encontram nesses países.

A França foi, em tempos modernos, a primeira das nações latinas que pela sua estrondosa revolução, inaugurou o sistema constitucional. Não o conquistou pouco a pouco, como a Inglaterra. Não o firmou com lutas seculares em precedentes recordações e tradições históricas. Destruiu todo o antigo edifício (o que também fizemos); varreu e limpou o terreno, edificou sobre ele outro inteiramente novo, simples, sistemático, reguladas todas as suas proporções pelas teorias mais liberais e filosóficas do tempo. A obra da Assembléia Constituinte francesa durou pouco. Foi substituída pelas bacanais da demagogia. Estas pelo despotismo militar, em cujo seio refugiou-se a França espavorida. Este foi seguido pela Restauração, pelo regime parlamentar e pelo sistema administrativo do Império, desenvolvido e modificado, segundo as idéias e exigências mais ou menos liberais dos tempos.

O sistema francês, inteiramente diverso do anglo-saxônio, mais ou menos modificado, é o mais simples, mais metódico, mais claro e compreensivo e o que mais facilmente pode ser adotado por um país que arrasa, de um só golpe, todas as suas antigas instituições, para adotar as constitucionais ou representativas, e isto muito principalmente quando esse país larga as faixas do sistema absoluto, e, abrindo pela primeira vez os olhos à luz da liberdade, está mal ou não está de todo preparado para se governar em tudo e or tudo a si mesmo.

A universalidade e clareza da língua francesa, o método sintético e didático dos seus livros, a abundância que tem de tratados e resumos elementares, o pouco trabalho que

dão a quem se satisfaz com noções superficiais, o seu modo de proceder por generalidades, a falta de cunho especial e original de suas instituições, que por isso se prestam a outros países onde esse cunho especial e original não se dá também, são certamente as causas pelas quais os povos de raça latina, que se têm organizado constitucionalmente, têm ido beber na organização francesa bases e desenvolvimento para sua nova organização.

Nessa fonte têm ido beber a Bélgica, a Espanha, Portugal e Brasil e outros povos da raça latina, como teremos ocasião de ver, apalpando, quando entrarmos em miúdos desenvolvimentos. Adotados em um país, como nós adotamos, os pontos cardeais desse sistema, organizado o país segundo o seu espírito em geral, não é possível proscrevê-lo sem adotar o contrário, e sem a completa mudança de toda a organização existente.

O sistema administrativo francês concede pouco ao *self-government*, é um e muito uniforme, preventivo e muito centralizador. Alarga muito a direção, tutela e fiscalização do governo. Admite largamente a hierarquia. Reduz o poder Judicial ao civil e criminal.

Ao mesmo tempo assegura, quanto é possível, pelo exame, discussão e conselho, pela publicidade e por meio de formas, solenidades e recursos, o maior acerto e imparcialidade das decisões administrativas. Sujeita porém todas as localidades às mesmas regras e modo de proceder. Em todas as localidades passam os negócios pelo mesmo cadinho. O mecanismo administrativo é o mesmo em toda a parte.

Este sistema é muito ligado, lógico e harmônico, e tem incontestáveis vantagens. Depois de bem montado e desenvolvido é o que apresenta melhores condições de resistência e estabilidade, porque não depende do vaivém de inconstantes paixões populares. É o único aplicável a países que não estão nas condições especiais da Inglaterra ou dos Estados Unidos. Cada indivíduo tem menos ingerência nos negócios públicos, porém o seu direito está mais resguardado e garantido do que em muitos países que se dizem livres. Bem desenvolvido e executado, como o é na França, não se dão as violências e as injustiças flagrantes das quais apresentam não raros exemplos países que aliás gozam de liberdade. A França não goza de uma completa liberdade política mas não há talvez país melhor administrado, e onde a segurança pessoal, o direito de propriedade e a imparcialidade dos tribunais sejam melhor assegurados e garantidos.

Há muito que estudar e aproveitar nesse sistema, por meio de um esclarecido ecletismo. Cumprir porém conhecê-lo a fundo, não o copiar servilmente como o temos copiado, muitas vezes mal, mas sim acomodá-lo com critério, como convém ao país.

Cumprir admiti-lo de modo que a sua excessiva centralização não prejudique o direito garantido pelo art. 71 da Constituição e art. 1 do Ato Adicional, e que tem todo o cidadão, de intervir nos negócios da sua província e município que são imediatamente relativos a seus interesses particulares.

Cumprir distinguir acuradamente quais sejam esses negócios para evitar confusão, usurpações e conflitos, e, a respeito deles, dar mais largas ao *self-government* entre nós, reservada sempre ao poder central aquela fiscalização e tutela que ainda mais indispensáveis são em países nas circunstâncias do nosso, porém de modo que essa fiscalização e tutela não embarquem o andamento dos negócios, e sobretudo dos pequenos.

Cumprir, pelo que respeita aos negócios administrativos da competência do poder geral e dos seus agentes nas províncias, cercá-los de instituições que assegurem o exame, a audiência dos interessados, a discussão, os recursos e a imparcialidade e justiça das decisões, fixar regras e tradições e acabar com o arbitrário.

Com instituições administrativas que preencham essas condições, com a liberdade política que a Constituição encerra, com um espírito público esclarecido e prudente, possuiremos os principais elementos que podem assegurar a felicidade de uma nação.

### **3. Aspectos centrais a considerar na transição para a democracia**

Os principais estudiosos do tema, referidos precedentemente, procuraram generalizar a experiência disponível. Contudo, não se trata certamente de regras aplicáveis a todas as circunstâncias. Assim, por exemplo, variam muito as forças que podem se opor a ponto de impedir ou dificultar a transição, do mesmo modo que aquelas que desempenhariam um papel essencial na sua efetivação. Levando em conta tais ponderações, o essencial parece ser uma análise circunstanciada da situação vigente no país de que se trate. No caso particular de uma primeira iniciativa naquele sentido, é essencial não perder de vista o que foi enfatizado no tópico anterior: conhecer bem o funcionamento do governo representativo e identificar as tradições culturais a serem levadas em conta na concepção do arranjo institucional correspondente. No caso de tradições arraigadas na organização dos governos locais - ou na forma como vivem as diversas comunidades - convém deter-se no exame da possibilidade de influírem no arranjo institucional a ser experimentado. A par disto, este último deve ser flexível o suficiente para comportar, sem maiores traumas, os aperfeiçoamentos que venham a ser recomendáveis.

Os aspectos adiante abordados precisam merecer atenção especial.

#### a) Acordo entre as principais forças intervenientes

O delineamento final do arranjo institucional a ser introduzido precisa obrigatoriamente resultar de acordo entre as principais forças intervenientes.

Os dois séculos de funcionamento do sistema representativo, subsequentes à sua disseminação, sugerem que os arranjos institucionais comportam diversas configurações.

Ainda que a legitimação costume resultar de eleições, pode dar-se o caso de que a instância que deva zelar pela observância dos costumes tradicionais seja organizada por outros meios. A Câmara dos Lordes, na Inglaterra, constituída segundo os princípios da vitaliciedade e da hereditariedade, deteve grande soma de poderes durante largo período. Noutros países, o mesmo papel foi desempenhado por instâncias meramente consultivas. O critério da escolha precisa levar em conta o seguinte: em toda sociedade há sempre regras de convivência tão arraigadas que são inegociáveis ou de muito difícil negociação. Nenhuma experiência de organização de sistema representativo poderá começar afrontando problemas dessa magnitude, isto é, sem ponderar devidamente as formas de convivência que, de um lado, não cheguem a desfigurar a natureza profunda do sistema que se deseja adotar. E, de outro, que as formas em apreço assegurem a audiência que as forças, sustentadoras daquelas tradições, esperam merecer.

A constituição do corpo eleitoral é outro aspecto que precisará ser acordado entre as principais forças intervenientes. Na Inglaterra, a ampliação do sufrágio foi sendo efetivada de forma prudente. A reforma de 1832 ampliou a representação de apenas 4,4% para 7,1% da população maior de 21 anos; e, as da década de sessenta, para 18%. E, finalmente, as da década de oitenta, mais de meio século depois da primeira, para

praticamente todo o contingente masculino que poderia votar (em termos percentuais equivalia a 30% da população adulta). Somente depois da Primeira Guerra, nos anos vinte, o sufrágio se estendeu às mulheres, primeiro de forma restritiva e, por fim, em igualdade de condições com os homens. Deste modo, a plena democratização do sufrágio requereu praticamente um século.

Naturalmente, o país no qual venham a serem introduzidas eleições, para sair de governos autoritários, não precisa adotar prazos tão dilatados. O importante é que aqueles interesses que obrigatoriamente precisam ser representados - cuja defesa possa ter levado inclusive a prolongadas guerras civis - estejam considerados. Mas é preciso ter presente que a organização de tais interesses através de processos eleitorais nunca será alcançada de modo abrupto. Em geral, o veículo para fazê-lo são os partidos políticos. Sua constituição não pode dar-se automaticamente. Quando se trate de organizações assim denominadas mas que, de fato, nunca tenham obedecido às regras vigentes ali onde o sistema representativo esteja consolidado, o caminho há de ser ainda mais penoso. Tudo isto precisa ser ponderado ao definir que exigências devam ser atendidas para que a pessoa disponha do direito de voto. Em geral, exige-se maioria e alfabetização.

Definidas tais regras, também não pode ser improvisada seja a confecção do título eleitoral correspondente seja do cadastro dos eleitores.

Finalmente, a escolha do sistema eleitoral. Trata-se de um assunto a ser estudado especificamente. As modalidades experimentadas são em número reduzido.

É portanto essencial conceber um Projeto de Reforma que contemple os pontos mais sensíveis, antes mencionados.

O passo seguinte há de consistir na identificação dos segmentos da população que devam desempenhar o papel decisivo. No caso de países que abrangem diferentes etnias e divisões religiosas expressivas, suas lideranças têm que ser ouvidas. E não apenas os setores econômicos ou áreas geográficas.

#### b) Dificuldades no primeiro intento

A principal dificuldade resulta da imprevisibilidade do elemento legitimador que emergirá no curso do processo de transição.

De um modo geral, pode vir a achar-se associado ao sistema democrático representativo, em vias de implantação, a expectativa de melhoria das condições de vida, vale dizer, do progresso econômico. Se houver um pleito disputado e algum dos concorrentes acenar com esse tipo de promessa, o processo pode vir a ser seriamente comprometido. O tema do desenvolvimento econômico precisa merecer diagnóstico específico. O ideal é que se consiga despi-lo de abordagem apaixonada. Todo o esforço deve ser direcionado no sentido de evitar clima propício á demagogia e promessas irresponsáveis.

O empenho principal precisa ser encaminhado no sentido de que haja um pacto entre as principais lideranças - eventualmente disputando entre si no caso de eleições - no qual o compromisso seja firmado em torno do essencial. É necessário portanto defini-lo quando da negociação para compor o que precedentemente denominamos de Projeto de Reforma. De preferência o compromisso deve ser, precipuamente, de ordem institucional. As partes eventualmente em choque terão que aceitar as regras do jogo a serem fixadas para

viabilizar a negociação entre os interesses em conflito. Por exemplo: se for negociada uma anistia abrangendo todos os agentes em confronto, precisa haver segurança de nenhuma das partes reabrirá a discussão nesse particular.

Questões de ordem econômica figurarão em segundo plano. Achando-se o país sob processo inflacionário, será preciso enfrentar o problema. Cumpra evitar se prolifere a convicção de que se trata de assunto de fácil solução. Pode certamente ser identificada, sem dificuldade, a sua origem. Contudo, os remédios sempre são amargos. Se provém de despesa pública descontrolada, emissão de papel moeda desregrada, os responsáveis geralmente relutam em enfrentar o problema. Se se trata de governo de transição – normalmente com pretensões a sair-se bem em eleições porventura competitivas –, dificilmente se disporá a reduzir despesas. Pode, assim, tornar-se um foco de resistência, um obstáculo à transição. Portanto, o desejável é que se procure chegar a um diagnóstico técnico e a um compromisso de ação conjunta entre as principais forças intervenientes.

O importante é que haja acordo entre os elementos responsáveis de modo a não sobrecarregar a transição com temas que possam aprofundar as divisões. Nunca perder de vista que o objetivo visado consiste em criar condições para a institucionalização de mecanismos de negociação.

Presentemente, o principal fator favorável à transição democrática consiste na receptividade que esse tipo de iniciativa irá encontrar no Ocidente e em outras partes do mundo. As mais importantes organizações internacionais dispõem de programas para apoiar a transição democrática onde quer que venha a ser iniciada. Numa circunstância destas, a melhor solução é que seja encaminhada de modo pacífico. Havendo forças internas dispostas a suportar o processo, os principais governos do mundo, a ONU – do mesmo modo que as instituições financeiras – podem pressionar os governos no sentido de que acolham de bom grado a iniciativa e procurem respaldá-la.

#### c) A consolidação dependerá da instauração do mínimo de cultura democrática

O simples reconhecimento, primeiro, de que os países onde vigora o sistema democrático representativo correspondem à minoria; e, segundo, que a expansão da democracia dá-se com a alternância de períodos de ascensão, seguidos de retrocessos e recuos, demonstram que tanto a transição como a sua consolidação são de difícil consecução.

Pode-se responder, sem vacilação à pergunta: de que depende o desencadeamento do processo de transição democrática? De que haja, no país correspondente, liderança capaz de iniciá-lo e levá-lo a bom termo.

E, quanto à pergunta: de que depende a consolidação? Existe algum elemento chave no qual seria possível apostar? Parece que sim.

Trata-se de que o processo se faça acompanhar da instauração de um mínimo de cultura democrática.

Esquemáticamente: é preciso que se constitua uma liderança perfeitamente familiarizada com o regime democrático representativo e, simultaneamente, conhecedora das tradições culturais locais favoráveis ou contrárias à sua implementação. É preciso adquirir familiaridade com os institutos que se pretende adotar, o que não pode nem deve ser improvisado. Requer trabalho persistente de formação. Devendo ser prolongado, quanto

mais cedo se iniciar, melhor. Mais vale desenvolver esforço neste sentido do que acelerar o processo de transição sem cogitar dos meios de sua sustentação.