

**PAULO BONAVIDES**

**CIÊNCIA  
POLÍTICA**

10ª edição  
(revista e atualizada)  
9ª tiragem



PAULO BONAVIDES é Doutor *honoris causa* pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará; Professor Visitante nas Universidades de Colonia (1982), Tennessee (1984) e Coimbra (1989); Lente no Seminário Românico da Universidade de Heidelberg (1952-1953); Membro Correspondente da Academia de Ciência da Renânia do Norte-Westfália (Alemanha); Membro Correspondente do "Instituto de Derecho Constitucional y Política", da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Nacional de La Plata, na Argentina; Membro Correspondente do Grande Colégio de Doutores da Catalunha (Espanha); Membro do Comitê de Inicialização que fundou a Associação Internacional de Direito Constitucional (Belgrado); Membro da "Association Internationale de Science Politique" (França), da "Internationale Vereinigung fuer Rechts-und Sozialphilosophie" (Wiesbaden, Alemanha), da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, do Instituto Ibero-americano de Direito Constitucional, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Instituto dos Advogados Brasileiros; "Niemann Fellow Associate" da Universidade de Harvard (1944-1945); Prêmio Carlos de Laet da Academia Brasileira de Letras (1948) e Prêmio Medalha Rui Barbosa da Ordem dos Advogados do Brasil (1996).

Dentre suas obras cabe destacar:

- *Curso de Direito Constitucional* (10ª ed., 2000);
- *Teoria do Estado* (3ª ed., 1995);
- *Reflexões - Política e Direito* (3ª ed., 1998);
- *A Constituição Aberta* (2ª ed., 1996); e
- *Do Estado Liberal ao Estado Social* (6ª ed., 1996),

todas por esta Editora, além de *Política e Constituição: os Caminhos da Democracia* (1985) e *Constituinte e Constituição* (2ª ed., 1987).

## OBRAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL DESTA EDITORA

### APLICABILIDADE DAS NORMAS

CONSTITUCIONAIS (3ª ed., 3ª tir., 1999)

– José Afonso da Silva

### O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE (3ª ed., 7ª tir., 1999)

– Celso Antônio Bandeira de Mello

### CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO (18ª ed., 2000)

– José Afonso da Silva

### CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO (14ª ed., 2000)

– Roque Antonio Carrazza

### O DIREITO POSTO E O DIREITO PRESSUPOSTO (3ª ed., 2000)

– Eros Roberto Grau

### ELEMENTOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL (16ª ed., 2000) – Michel Temer

### DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL (6ª ed., 1996) – Paulo Bonavides

### FUNDAMENTOS DE DIREITO PÚBLICO (4ª ed., 2000) – Carlos Ari Sundfeld

### MANDADO DE SEGURANÇA E AÇÃO POPULAR – Hely Lopes Meirelles (21ª ed., 2ª tir., 1999, atualizada por Arnaldo Wald)

### A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 (5ª ed., 2000)

– Eros Roberto Grau

 **MALHEIROS  
EDITORES**



**ORELHA:** PAULO BONAVIDES é Doutor *honoris causa* pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Professor Emérito da faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará; Professor Visitante nas Universidades de Colonia (1982), Tennessee (1984) e Coimbra (1989); Lente no Seminário Românico da Universidade de Heidelberg (1952-1953); Membro Correspondente da Academia de Ciência da Renânia do Norte-Westfália (Alemanha); Membro Correspondente do “Instituto de Derecho Constitucional y Político”, da faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Nacional de La Plata, na Argentina; Membro Correspondente do Grande Colégio de Doutores da Catalunha (Espanha); Membro do Comitê de Iniciativa que fundou a Associação Internacional de Direito Constitucional (Belgrado); Membro da “Association Internationale de Science Politique” (França), da “Internationale Vereinigung fuer Rechtsund Sozialphilosophie” (Wiesbaden, Alemanha), da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, do Instituto Ibero-americano de Direito Constitucional, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Instituto dos Advogados Brasileiros; “Niemann fellow-Associate” da Universidade de Harvard (1944-1945); prêmio Carlos de Laet da Academia Brasileira de Letras (1948) e Prêmio Medalha Rui Barbosa da Ordem dos Advogados do Brasil (1996).

Dentre suas obras cabe destacar:

- *Curso de Direito Constitucional* (10ª ed., 2000);
- *Teoria do Estado* (3ª ed., 1995);
- *Reflexões - Política e Direito* (3ª ed., 1998);
- *A Constituição Aberta* (2ª ed., 1996); e
- *Do Estado Liberal ao Estado Social* (6ª ed., 1996),

todas por esta Editora, além de *Política e Constituição: os Caminhos da Democracia* (1985) e *Constituinte e Constituição* (2ª ed., 1987).

**CONTRA CAPA:** CIÊNCIA POLÍTICA - Paulo Bonavides: Esta edição, revista e atualizada, é um acontecimento de relevo na bibliografia política do País. Raramente uma obra desse gênero, versando a temático da ciência do governo, teve tão vasta aceitação no meio

universitário brasileiro quanto esta do Professor Paulo Bonavides. Desde muito, ela se tornou uma espécie de *vade mecum* dos estudantes de Ciência Política. Vazado em linguagem límpida e elegante, transcendeu as estantes de toda uma geração de alunos das nossas Universidades até lograr, com igual êxito e abrangência, a familiaridade de um círculo cada vez mais amplo de leitores, em todos os meios cultos, onde o interesse pelo fenômeno político e pelo destino das instituições que nos governam é preocupação de cada dia. Clássica, didática e atraente, esta obra faz jus ao prestígio e influência de que desfruta, tanto nas esferas acadêmicas como noutras faixas do público volvido para essa matéria, sem dúvida fascinante. Quanto ao Autor, trata-se de um publicista consagrado, nacional e internacionalmente, figurando, sem favor, como disse o Ministro Oswaldo Trigueiro, entre os precursores da Ciência Política em nosso País.



<http://groups.google.com/group/digitalsource>

# *CIÊNCIA POLÍTICA*

***PAULO BONAVIDES***

***CIÊNCIA POLÍTICA***

10ª edição  
(revista, atualizada)  
9ª tiragem

 **MALHEIROS  
EDITORES**

## **CIÊNCIA POLÍTICA**

© PAULO BONAVIDES

1ª ed. 1967; 2ª edição 1972; 2ª edição, 2ª tiragem, 1974;  
3ª edição, 1976; 4ª edição, 1978; 5ª edição, 1983; 6ª edição, 1986;  
7ª edição, 1988; 8ª edição, 1992; 9ª edição, 1993;  
(todas pela Companhia Editora Forense)  
10ª edição, 1ª tiragem, 1994; 2ª tiragem, 06.1995;  
3ª tiragem, 04.1996; 4ª tiragem, 02.1997; 5ª tiragem, 07.1997;  
6ª tiragem, 01.1998; 7ª tiragem, 02.1999; 8ª tiragem, 01.2000.

ISBN 85-7420-023-9

*Direitos reservados desta edição por  
MALHEIROS EDITORES LTDA.*

*Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171*

*CEP 04531-940 — São Paulo — SP*

*Tel.: (0xx11) 3842-9205*

*Fax: (0xx11) 3849-2495*

*URL: [www.malheiroseditores.com.br](http://www.malheiroseditores.com.br)*

*e-mail: [malheiroseditores@zaz.com.br](mailto:malheiroseditores@zaz.com.br)*

*Composição*

*Helvética Editorial Ltda.*

*Capa*

*Vânia Lúcia Amato*

*Impresso no Brasil*

*Printed in Brazil*

*04-2000*

A Yeda, a presença de sempre, no  
sofrimento e nas alegrias

A  
Raimundo Pascoal Barbosa  
Paulo Lopo Saraiva  
Demócrito Rocha Dummar  
Hildebrando Espínola  
Roberto Átila Amaral Vieira  
Willys Santiago Guerra  
Ciro Gomes

À memória de  
Annibal Fernandes Bonavides



# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO,**  
**PREFÁCIO DA 1ª EDIÇÃO,**  
**PREFÁCIO DA 2ª EDIÇÃO,**  
**PREFÁCIO DA 3ª EDIÇÃO,**  
**PREFÁCIO DA 4ª EDIÇÃO,**

## **CAPÍTULO I — CIÊNCIA POLÍTICA**

1. Conceito de Ciência — 2. Naturalistas *versus* idealistas (espiritualistas, historicistas e culturalistas) — 3. A Ciência Política e as dificuldades terminológicas — 4. Prisma filosófico — 5. Prisma sociológico — 6. Prisma jurídico — 7. Tendências contemporâneas para o tridimensionalismo.

## **CAPÍTULO 2 — A CIÊNCIA POLÍTICA E AS DEMAIS CIÊNCIAS SOCIAIS**

1. A Ciência Política e o Direito Constitucional — 2. A Ciência Política e a Economia — 3. A Ciência Política e a História — 4. A Ciência Política e a Psicologia — 5. A Sociologia Política, uma nova ameaça à Ciência Política?.

## **CAPÍTULO 3 — A SOCIEDADE E O ESTADO**

1. Conceito de Sociedade — 2. A interpretação organicista da Sociedade — 3. A réplica mecanicista ao organicismo social — 4. Sociedade e Comunidade — 5. A Sociedade e o Estado — 6. Conceito de Estado; 6.1 *Acepção filosófica*; 6.2 *Acepção jurídica*; 6.3 *Acepção sociológica* — 7. Elementos constitutivos do Estado.

## **CAPÍTULO 4 — POPULAÇÃO E POVO**

1. Conceito de população — 2. Desafio do fantasma malthusiano ao Estado Moderno — 3. A explosão demográfica ameaça o futuro da humanidade — 4. O pesadelo dos subdesenvolvidos — 5. O pessimismo das estatísticas — 6. A posição privilegiada dos países desenvolvidos — 7. Conceito político de povo — 8. Conceito jurídico — 9. Conceito sociológico.

## **CAPÍTULO 5 — A NAÇÃO**

1. Nação: um conceito equívoco? — 2. O erro de tomar insuladamente elementos formadores do conceito de nação: raça, religião e língua — 3. O conceito voluntarismo de nação — 4. O conceito naturalístico de nação — 5. Passos notáveis da obra de Renan fixando o conceito de nação — 6. A nação organizada como Estado: o princípio das

nacionalidades e a soberania nacional.

## **CAPÍTULO 6 — DO TERRITÓRIO DO ESTADO**

1. Conceito de Território — 2. O problema do mar territorial — 3. Os limites do mar territorial brasileiro — 4. Subsolo e plataforma continental; *4.1 A ONU e a plataforma continental; 4.2 O Brasil e a plataforma continental* — 5. O espaço aéreo — 6. O espaço cósmico — 7. Exceções ao poder de império do Estado — 8. Concepção política do Território — 9. Concepção jurídica do Território; *9.1 A teoria do Território-Patrimônio; 9.2 A teoria do Território-Objeto; 9.3 A teoria do Território-Espaço; 9.4 A teoria do Território-Competência.*

## **CAPÍTULO 7 — O PODER DO ESTADO**

1. Do conceito de poder — 2. Imperatividade e natureza integrativa do poder estatal — 3. A capacidade de auto-organização — 4. A unidade e indivisibilidade do poder — 5. O princípio de legalidade e legitimidade, — 6. A soberania, 110.

## **CAPÍTULO 8 — LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DO PODER POLÍTICO**

1. O princípio da legalidade — 2. O princípio da legitimidade — 3. Como se formou o princípio da legalidade e a espécie de legitimidade que esse princípio procurou estabelecer — 4. A crise histórica da legalidade e legitimidade do poder — 5. A consideração filosófica do problema da legitimidade — 6. Os fundamentos sociológicos da legitimidade; *6.1 A legitimidade como representação de uma teoria dominante do poder; 6.2 As três formas básicas de manifestação da legitimidade: a carismática, a tradicional e a legal ou racional* — 7. O aspecto jurídico da legitimidade — 8. A legitimidade no exercício do poder — 9. A legalidade e a legitimidade do poder como temas da Ciência Política.

## **CAPÍTULO 9 — A SOBERANIA**

1. O problema da soberania — 2. Formação histórica do conceito de soberania — 3. Afirmação absoluta, afirmação relativa e negação do princípio de soberania — 4. Traços característicos da soberania — 5. O titular do direito de soberania: as doutrinas teocráticas e as doutrinas democráticas — 6. Doutrinas teocráticas; *6.1 Doutrina da natureza divina dos governantes; 6.2 Doutrina da investidura divina; 6.3 Doutrina da investidura providencial* — 7. As doutrinas democráticas; *7.1 A doutrina da soberania popular; 7.2 A doutrina da soberania nacional* — 8. Revisão do conceito de soberania.

## **CAPÍTULO 10 — A SEPARAÇÃO DE PODERES**

1. Origem histórica do princípio: soberania e separação de poderes — 2.

Os precursores da separação de poderes — 3. A doutrina da separação de poderes na obra de Montesquieu — 4. Os três poderes: legislativo, executivo e judiciário — 5. As técnicas de controle como corretivo para o rigor e rigidez da separação de poderes — 6. Primado da separação de poderes na doutrina constitucional do liberalismo — 7. Em busca de um quarto poder: o moderador — 8. Declínio e reavaliação do princípio da separação de poderes.

## **CAPÍTULO 11 — O ESTADO UNITÁRIO**

1. Do Estado unitário — 2. O Estado unitário centralizado e as formas de centralização; *2.1 Centralização política; 2.2 Centralização administrativa; 2.3 Centralização territorial e centralização material; 2.4 Centralização concentrada; 2.5 Centralização desconcentrada* — 3. Vantagens e desvantagens da centralização — 4. O Estado unitário descentralizado: a descentralização administrativa — 5. O Estado unitário descentralizado e o Estado federal.

## **CAPÍTULO 12 — AS UNIÕES DE ESTADOS**

1. As Uniões de Estados; *1.1 Uniões partidárias e Uniões desiguais; 1.2 Uniões de Direito Internacional e Uniões de Direito Constitucional; 1.3 Uniões simples e Uniões institucionais* — 2. A União Pessoal — 3. A União Real; *3.1 Teoria jurídica da União Real; 3.2 Do conceito de União Real; 3.3 Aspectos jurídicos, políticos e administrativos de União Real; 3.4 Exemplos históricos de União Real* — 4. A Confederação — 5. A “Commonwealth” — 6. As Uniões desiguais: o Estado protegido e as modalidades de Protetorados — 7. Outras formas de Uniões desiguais; *7.1 O Estado vassalo; 7.2 O Estado sob mandato e administração fiduciária* — 8. Do Protetorado “imperialista” ao Protetorado “ideológico” (e imperialista).

## **CAPÍTULO 13 — O ESTADO FEDERAL**

1. Conceito de Estado federal — 2. O Estado federal como Federação; *2.1 Distinção entre Federação e Confederação; 2.2 A lei da participação e a lei da autonomia* — 3. O Estado federal em si mesmo frente aos Estados-membros; *3.1 O lado unitário da organização federal; 3.2 A supremacia jurídica do Estado federal sobre os Estados federados* — 4. Os Estados-membros como unidades constitutivas do sistema federativo — 5. A crise do federalismo: ocaso ou transformação da ordem federativa e sua repercussão no Brasil.

## **CAPÍTULO 14 — AS FORMAS DE GOVERNO**

1. Formas de governo e formas de Estado — 2. A classificação de Aristóteles: monarquia, aristocracia e democracia — 3. O acréscimo romano à classificação de Aristóteles: o governo misto (Cícero) — 4. As modernas classificações das formas de governo: de Maquiavel e

Montesquieu — 5. Formas fundamentais e formas secundárias de governo (Bluntschli) — 6. As formas de governo segundo o critério da separação de poderes: governo parlamentar, governo presidencial e governo convencional — 7. A crise da concepção governativa e as duas modalidades básicas de governo: governos pelo consentimento e governos pela coação.

## **CAPÍTULO 15 — O SISTEMA REPRESENTATIVO**

1. O sistema representativo e as doutrinas políticas da representação — 2. A doutrina da “duplicidade”, alicerce do antigo sistema representativo da época do liberalismo — 3. A Revolução francesa consolida a doutrina da “duplicidade” — 4. Apogeu na aplicação constitucional da doutrina da “duplicidade” — 5. Declínio da “duplicidade” no século XX — 6. A crítica de Rousseau ao sistema representativo — 7. A doutrina da “identidade”: governantes e governados, uma só vontade — 8. A doutrina da “identidade” supõe o pluralismo da sociedade de grupos — 9. O princípio democrático da “identidade” é uma nova ilusão do sistema representativo — 10. Na dinâmica dos grupos e das categorias intermediárias se acha a nova realidade do princípio representativo — 11. A decomposição da vontade popular determinou a crise do sistema representativo: do princípio da representação profissional aos grupos de pressão no Estado contemporâneo — 12. Uma nova teoria da representação política, de fundamento marxista: a representação como simples relação entre governantes e governados (Sobolewsky).

## **CAPÍTULO 16 — O SUFRÁGIO**

1. O sufrágio — 2. É o sufrágio direito ou função? — 3. O sufrágio como “direito de função” (doutrina italiana) — 4. O sufrágio restrito — 5. O sufrágio universal — 6. Restrições ao sufrágio universal; 6.1 *Nacionalidade*; 6.2 *Residência*; 6.3 *Sexo*; 6.4 *Idade*; 6.5 *Capacidade física ou mental*; 6.6 *Grau de instrução*; 6.7 *A indignidade*; 6.8 *O serviço militar*; 6.9 *O alistamento* — 7. A propagação do sufrágio universal — 8. Sufrágio público e sufrágio secreto — 9. Sufrágio igual e sufrágio plural — 10. Modalidades de sufrágio plural; 10.1 *Sufrágio múltiplo*; 10.2 *Sufrágio familiar* — 11. Sufrágio direto e sufrágio indireto — 12. A participação do analfabeto.

## **CAPÍTULO 17 — OS SISTEMAS ELEITORAIS**

1. Da importância dos sistemas eleitorais — 2. O sistema majoritário de representação — 3. As vantagens do sistema majoritário — 4. Os inconvenientes do sistema majoritário — 5. O sistema de representação proporcional — 6. Efeitos positivos da representação proporcional — 7. Efeitos negativos da representação proporcional — 8. Problemas da representação proporcional: a determinação do número de candidatos eleitos (sistemas adotados) — 9. O problema das “sobras” eleitorais e os métodos empregados para resolvê-lo — 10. O problema da eleição dos

candidatos nas listas partidárias — 11. As “cláusulas de bloqueio” (Sperrklauseln) e a ameaça repressiva que pesa sobre os pequenos partidos — 12. O sistema eleitoral brasileiro: princípio majoritário e princípio de representação proporcional.

## **CAPÍTULO 18 — O MANDATO**

1. Da natureza do mandato — 2. O mandato representativo — 3. Traços característicos do mandato representativo; 3.1 *A generalidade*; 3.2 *A liberdade*; 3.3 *A irrevogabilidade*; 3.4 *A independência* — 4. O mandato imperativo; 4.1 *Ascensão contemporânea do mandato imperativo*.

## **CAPÍTULO 19 — A DEMOCRACIA**

1. Do conceito de democracia — 2. A democracia direta: sua prática tradicional no Estado-cidade da Grécia; 2.1 *As bases da democracia grega: a isonomia, a isotimia e a isagoria*; 2.2 *O elogio histórico da democracia na antigüidade clássica* — 3. A democracia indireta (representativa) e a impossibilidade do retorno à democracia direta; 3.1 *Os traços característicos da democracia indireta*; 3.2 *A democracia semidireta* — 4. A democracia semidireta no século XX. Apogeu e declínio de seus institutos — 5. A democracia e os partidos políticos: a realidade contemporânea do Estado partidário.

## **CAPÍTULO 20 — OS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA**

1. Os institutos da democracia semidireta — 2. O *referendum*; 2.1 *Modalidades de referendum*; 2.2 *O critério da classificação do referendum*; 2.3 *O referendum consultivo*; 2.4 *O referendum arbitral*; 2.5 *As vantagens do referendum*; 2.6 *Os inconvenientes do referendum*; 2.7 *Síntese dos resultados do referendum no constitucionalismo contemporâneo* — 3. O plebiscito — 4. A iniciativa — 5. O direito de revogação; 5.1 *O recall*; 5.2 *O recall dos juizes e das decisões judiciais*; 5.3 *O Abberufungsrecht* — 6. O veto.

## **CAPÍTULO 21 — O PRESIDENCIALISMO**

1. As origens americanas do sistema presidencial de governo — 2. Os princípios básicos do presidencialismo — 3. Relações entre Executivo e Legislativo na forma presidencial de governo — 4. Os poderes do Presidente da República — 5. O poder presidencial nos Estados Unidos — 6. O poder presidencial no Brasil (as atribuições do Presidente da República) — 7. A modernização do poder Executivo e o perigo das “ditaduras constitucionais” — 8. O Ministério — 9. O Ministério no presidencialismo brasileiro — 10. A figura constitucional do Vice-Presidente; 10.1 *A inutilidade do cargo*; 10.2 *Um Vice-Presidente para ser ouvido e não apenas visto*; 10.3 *O Vice-Presidente nas crises da sucessão presidencial*; 10.4 *A valoração deliberada da Vice-Presidência nos Estados Unidos*; 10.5 *A substituição do Presidente em caso de*

*incapacidade* — 11. A Vice-Presidência no presidencialismo brasileiro — 12. O Congresso e a competência das Câmaras no sistema presidencial — 13. O presidencialismo, técnica da democracia representativa — 14. Os vícios do presidencialismo — 15. O *impeachment* e a ausência de responsabilidade presidencial — 16. A eleição do Presidente da República e o *impeachment* no sistema presidencial brasileiro — 17. Elogio do sistema presidencial de governo — 18. O presidencialismo no Brasil: surpresa e intempestividade de sua adoção — 19. O malogro da experiência presidencial e o testemunho idôneo de Rui Barbosa.

## **CAPÍTULO 22 — O PARLAMENTARISMO**

1. A formação histórica do sistema parlamentar: o governo representativo e a monarquia limitada como ponto de partida — 2. O parlamentarismo dualista (monárquico-aristocrático) ou parlamentarismo clássico; 2.1 *A igualdade entre o executivo e o legislativo*; 2.2 *A colaboração dos dois poderes entre si*; 2.3 *A existência de meios de ação recíproca no funcionamento do executivo e do legislativo* — 3. O parlamentarismo monista (democrático), característico do século XX — 4. Do governo parlamentar ao governo de assembléia (governo convencional) — 5. Crise e transformação do parlamentarismo: as tendências “racionalizadoras” contemporâneas — 6. Do pseudo-parlamentarismo do Império (um parlamentarismo bastardo) ao Ato Adicional de 1961, com o malogro da nova tentativa de implantação do sistema parlamentar no Brasil.

## **CAPÍTULO 23 — OS PARTIDOS POLÍTICOS**

1. Da definição do partido político — 2. O conceito de partido do século XX — 3. A impugnação doutrinária dos partidos políticos — 4. Partidos e facções — 5. O elogio do partido político e a compreensão de sua importância essencial para o Estado moderno — 6. Omissão e presença dos partidos na literatura política e jurídica — 7. Os partidos políticos como realidade sociológica: sua ausência dos textos constitucionais — 8. Os partidos políticos como realidade jurídica: tendência contemporânea para inseri-los nas Constituições — 9. As modalidades de partidos: partidos pessoais e partidos reais (Hume), partidos de patronagem e partidos ideológicos (Weber), partidos de opinião e partidos de massas (Burdeau), partidos do movimento e partidos da conservação (Nawiasky).

## **CAPÍTULO 24 — OS SISTEMAS DE PARTIDOS**

1. Sistema bipartidário — 2. O sistema multipartidário — 3. O partido único — 4. A teoria marxista do partido político — 5. A representação profissional e os partidos políticos — 6. O partido político na Inglaterra — 7. O partido político nos Estados Unidos.

## **CAPÍTULO 25 — O PARTIDO POLÍTICO NO BRASIL**

1. A escassez de estudos sobre o partido político no Brasil — 2. Conservadores e liberais, no Império, reduzidos a um só partido: o do poder — 3. Mentalidade antipartidária e estadualismo dos partidos na República Velha — 4. A reforma eleitoral e o partido político depois da Revolução de 1930 — 5. O retrocesso do Estado Novo: extinção dos partidos políticos e malogro do partido único — 6. A institucionalização jurídica dos partidos políticos no Brasil (o avanço da Constituição de 1946) e a crise do partido nacional — 7. Requisitos para a formação dos partidos e evolução do sistema partidário nas constituições brasileiras — 8. O novo Estado partidário do Constitucionalismo brasileiro; 8.1 *O regime representativo e democrático*; 8.2 *A personalidade jurídica*; 8.3 *A atuação permanente*; 8.4 *A fiscalização financeira*; 8.5 *A disciplina partidária*; 8.6 *O âmbito nacional*; 8.7 *A vedação de coligações partidárias* — 9. A dimensão sociológica do partido político brasileiro.

## **CAPÍTULO 26 — REVOLUÇÃO E GOLPE DE ESTADO**

1. Controvérsias em torno do conceito de revolução — 2. Conceito histórico-cultural — 3. Conceito sociológico — 4. Conceito jurídico — 5. Conceito político — 6. Origem e causa das revoluções — 7. As distintas fases da ação revolucionária — 8. A crítica da Revolução — 9. A reforma — 10. A contra-revolução — 11. O golpe de Estado — 12. A técnica do golpe de Estado — 13. Golpe de Estado e revolução.

## **CAPÍTULO 27 — OS GRUPOS DE PRESSÃO E A TECNOCRACIA**

1. Conceito e importância dos grupos de pressão — 2. Os grupos de pressão e os partidos políticos — 3. Modalidades dos grupos e sua organização — 4. A técnica de ação e combate dos grupos de pressão — 5. A institucionalização dos grupos de pressão — 6. O aspecto negativo — 7. O aspecto positivo — 8. Corretivos à ação dos grupos — 9. Na tecnocracia, *a terceira ameaça?*

## **CAPÍTULO 28 — A OPINIÃO PÚBLICA**

1. A opinião pública, um dos temas de mais difícil caracterização na Ciência Política — 2. Do conceito de opinião pública — 3. A opinião pública e sua aparição no pensamento político — 4. Pensadores políticos e estadistas proclamam o poder da opinião pública — 5. O Estado liberal e o dogma da opinião pública — 6. O Estado autoritário e a opinião pública — 7. A sociedade de massas e a natureza irracional da opinião pública — 8. Possível restauração do prestígio da opinião pública no Estado democrático de massas — 9. A opinião pública e os meios de propaganda.

## **BIBLIOGRAFIA**

## **APRESENTAÇÃO**

O Professor Paulo Bonavides, da Faculdade de Direito da Universidade do Ceará, figura, sem favor, entre os precursores da Ciência Política em nosso país. Os vários trabalhos que tem publicado, principalmente esta *Ciência Política*, são brilhante atestado de nítida vocação universitária, a serviço de uma especialidade acadêmica que, cada dia, se torna mais importante no plano do ensino superior.

Desde os gregos, os fatos relativos ao governo da sociedade humana vêm sendo objeto de estudos, em que se destacaram filósofos e pensadores que exerceram influência profunda e duradoura na cultura ocidental. Mas a concepção de uma ciência particular, nesse campo, é de data recente. É aos anglo-saxões que devemos a prioridade na fixação de seu conteúdo e na definição de seus propósitos. Tanto na Grã-Bretanha como nos Estados Unidos, os fatos relacionados com a formação e o funcionamento do governo — as ideologias, os partidos, as eleições, os sistemas de organização do Estado — vêm sendo, desde o século passado, objeto do ensino e pesquisa, em numerosas universidades. O empirismo do ensino jurídico naqueles países, certamente terá concorrido para o desenvolvimento desses estudos, fora do âmbito das escolas de direito.

Nos países latinos, a começar naturalmente pela França, somente a partir da última guerra é que se vêm retirando os estudos sobre o Estado e o governo da órbita do direito constitucional, a que estiveram por longo tempo relegados.

Como observa Maurice Duverger, a nova orientação do ensino universitário produziu duas conseqüências fundamentais. Por um lado, já não se estudam apenas as relações políticas disciplinadas pelo direito positivo, mas também as que — como os partidos, a opinião pública, a propaganda, os grupos de pressão — existem, como até há pouco ocorria, inteiramente à margem da lei. Por outro lado, operou-se sensível modificação no próprio campo do ensino tradicional, de vez que



as instituições de governo já não são apreciadas apenas sob o ângulo jurídico. Tornou-se necessário verificar em que medida elas funcionam de conformidade com o direito estabelecido, e até que ponto seu funcionamento transcorre fora do quadro legal. Passou-se, sem dúvida, a dar mais importância aos fatos do que a textos artificiais, freqüentemente divorciados da realidade política.

O objeto da Ciência Política, de certo modo, ainda é o de Aristóteles. Mas a configuração de uma disciplina universitária, para o nosso tempo, pressupõe orientação metodológica e objetividade de pesquisa compatíveis com as exigências da ciência moderna.

Decerto, a Ciência Política opera sobre terreno que, além de movediço, ainda não está perfeitamente delimitado. Como assinala o Professor Bonavides, ela ainda assenta em conceitos polêmicos não só quanto ao método como também quanto à definição de seu objetivo.

O livro que ele agora publica representa valiosa contribuição para o desenvolvimento da Ciência Política em nosso país, onde o ensino da especialidade, ainda preso ao currículo jurídico, é prejudicado por deficiências notórias.

Dá-nos o Professor Bonavides, neste seu excelente livro, uma segura visão do progresso da Ciência Política nos países onde ela está mais adiantada, particularmente quanto à doutrina alemã, que é, para nós, a menos acessível.

Pela clareza expositiva e pelo seguro domínio da matéria, o novo livro do Professor Bonavides parece-me destinado a ampla aceitação e larga influência nos meios universitários brasileiros. É, assim, um livro que honra a Universidade do Ceará, conhecida por seu espírito renovador e que conta com professores da mais alta qualificação como o Professor Bonavides, para o adequado desempenho de sua missão científica e cultural.

OSWALDO TRIGUEIRO

## **PREFÁCIO DA 1ª EDIÇÃO**

A presente *Ciência Política* é livro que se destina ao estudante das nossas Universidades e escolas avulsas de ensino superior, nas quais há disciplinas relacionadas com o estudo doutrinário das instituições políticas fundamentais.

É ademais trabalho que pode ser lido e meditado com possível interesse pelo público em geral, preocupado com os temas políticos de nossa época, de cujas nascentes teóricas e constante evoluer buscamos dar conta, mostrando igualmente o perfil de certas idéias e sistemas de elaboração institucional do Estado moderno, em sua feição contemporânea.

O capítulo primeiro expõe, largamente, o problema da caracterização da *Ciência Política* e sua vinculação com a Filosofia, a Sociologia e a Ciência do Direito. A determinação conceitual da Ciência Política, a fixação de seu objeto, as relações com a *Teoria Geral do Estado* — que se estendem, de maneira polêmica, desde a diligência identificadora até um claro delimitar de órbitas, intransigente postulado por alguns publicistas — a tudo isso passamos revista, num país como o Brasil, onde, nos últimos anos, uma geração de brilhantes escritores políticos vem abrindo novos horizontes a tais estudos, e dando, não raro, contributos de excepcional valia.

Na parte respeitante ao território, acreditamos haver suprido uma lacuna expositiva dos nossos compêndios de Teoria Geral do Estado, que, usualmente, omitem o capítulo acerca das doutrinas que fixam a natureza jurídica da base territorial do Estado.

A mesma afirmativa procede no tocante à largueza e desenvolvimento com que nos reportamos ao regime representativo, fundamento institucional de limitação do poder dos governantes, bem como princípio peculiar de organização da autoridade no Estado moderno, e sobretudo aos partidos políticos — instrumentos estes essenciais à participação organizada das massas no processo político do

século XX, e a que, aliás, consagramos três vastos capítulos, um dos quais votado exclusivamente ao exame e interpretação da realidade partidária em nosso País.

Sempre que possível, como no parlamentarismo e no presidencialismo, debatemos o curso político das instituições brasileiras, a cujo comentário e reflexão não ficamos estranhos. E temas, como a legalidade e legitimidade do poder, cujo conhecimento histórico e doutrinário se nos afigura de gritante contemporaneidade para julgamento e avaliação das transformações institucionais havidas no Brasil, após os extraordinários sucessos de 1964, aparecem aqui versados de maneira larga e minudente, com indicação das fontes bibliográficas fundamentais.

Em suma, o modo de encarar os fenômenos e as instituições políticas não pôde fugir ao traço pessoal do autor, manifestada no livro *Do Estado Liberal ao Estado Social*, e em mais escritos, que se acham esparsos em publicações especializadas. Conseqüentemente, as formas políticas do nosso século, ao serem aqui expostas, vêm marcadas pela nota social que as destacam de seu antecedente cunho individualista, nos quadros do Estado liberal.

PAULO BONAVIDES

## ***PREFÁCIO DA 2ª EDIÇÃO***

A favorável e excepcional acolhida dada a este livro no meio universitário brasileiro animou-se à presente edição, que vai bastante ampliada, e em alguns pontos sensivelmente modificada, em busca de feição definitiva.

Cuidado especial e constante do Autor tem sido o de oferecer sobre a matéria deste compêndio visão imediata dos problemas sobre os quais procura a Ciência Política assentar sua ordem de indagações básicas.

Abrangem os acréscimos a inserção de capítulos como os dedicados aos grupos de pressão e a tecnocracia, a revolução e o golpe de Estado, a opinião pública, os sistemas eleitorais, e a ciência política e as demais ciências sociais. Reformulou-se por completo o capítulo sobre sistema representativo e emprestou-se tratamento autônomo ao tema nação. Consideráveis ampliações se fizeram também tocante aos assuntos povo e população, com atento exame das dificuldades políticas e sociais que a explosão demográfica da segunda metade do século XX suscitou de forma angustiante e ameaçadora. Enfim, os desenvolvimentos mais recentes dos temas políticos na esfera da teoria e dos conceitos foram levados em conta, tendo em vista a atualização da obra e sua possibilidade de atendimento às exigências curriculares, para preparação adequada daqueles que se introduzem nesses estudos de importância cada vez mais alta.

Afigura-se-nos assim haver melhorado a qualidade dessa contribuição despretensiosa. Almejamos unicamente dar ao estudante e ao público brasileiro um instrumento de iniciação que, sem perder de vista o progresso da Ciência Política, tenha por principal ponto de apoio a parte constitutiva menos exposta às objeções de quantos produzem argumentos com que negar àquela disciplina a autonomia penosamente propugnada. Autonomia — diga-se sem temor — longe ainda de vencer a tempestade de contestação e incertezas que desde muito rodeia o

objeto da Ciência Política.

PAULO BONAVIDES

## **PREFÁCIO DA 3ª EDIÇÃO**

Temos qualificadas razões para exprimir, ao ensejo da terceira edição desta *Ciência Política*, a firme convicção de haver entregue ao nosso estudante universitário um instrumento útil de iniciação e orientação pertinente aos temas políticos fundamentais.

A rapidez com que, em menos de dez anos, vimos se sucederem vários lançamentos desta obra, adotada desde muito como livro-texto nas principais Universidades e casas isoladas de ensino superior do País, comprova o alto grau de penetração que vem logrando nos meios acadêmicos e culturais.

A Ciência Política, ainda há pouco uma disciplina balbuciante ou semidesconhecida no Brasil, deita de último profundas raízes na cultura nacional, indicativas do reconhecimento cada vez mais largo da importância atribuída aos estudos sobre o Poder e o Estado.

A precedente edição confirmara, aliás, nosso livro como realmente prestante, por atender no campo da teoria e da informação política a necessidades atualizadoras indeclináveis. Os acréscimos substanciais introduzidos emprestaram-lhe uma unidade temática, volvida tanto para aspectos teóricos como para o desenvolvimento da realidade política brasileira, conforme havíamos assinalado já no Prefácio.

Recebeu a crítica competente as modificações feitas de uma forma que nos anima a conservar a obra dentro da estrutura estabelecida, sem necessidade de alterações mais amplas. Não exclui isso, todavia, a possibilidade futura de eventuais alargamentos, à medida que a reflexão assim o aconselhe ou a dilatação do progresso científico na esfera política faça da mudança de método ou da inserção de novos temas uma exigência indispensável à preservação dos padrões a que sempre aspiramos.

Demais, observamos que a aceitação deste livro não se cingiu à órbita universitária nem à disciplina específica da Ciência Política nos currículos acadêmicos, mas alcançou matérias afins e áreas menos

especializadas, em que entram distintas categorias de um público ávido de inteirar-se dos fundamentos da ação política relativa a uma sociedade gravemente vulnerada por crises e abalos no sistema de convivência humana traçado dentro do quadro da civilização contemporânea.

Daqui se infere, portanto, que o raio de interesse dos assuntos ventilados transcende a destinação notoriamente didática do presente texto.

PAULO BONAVIDES

## ***PREFÁCIO DA 4ª EDIÇÃO***

O estudo da Ciência Política, como sempre o entendemos, é preparação teórica indispensável à decifração da realidade política num determinado meio social. Não há Ciência Política neutra nem indiferente, insulada na teorização pura ou no conhecimento exclusivamente técnico das variações de comportamento, fora da finalidade que lhe emprestam os valores da vida, da doutrina ou da ideologia.

O fenômeno do poder, as competições de grupos e indivíduos para lograr influxo sobre a formação da vontade oficial ou apoderar-se dos instrumentos estatais de decisão, bem como as instituições existentes e os canais abertos ao curso dessa ação, constituem o substrato de toda a matéria política, cujo entendimento requer e impõe exigências de fundo teórico que, a nosso ver, esta obra satisfaz.

Prova sobeja e plena do que acabamos de afirmar é a presente edição, veículo, mais uma vez, dum texto que ministra, em bom nível universitário, ao estudante brasileiro, os princípios fundamentais sobre os quais assenta a Ciência Política.

PAULO BONAVIDES



## CIÊNCIA POLÍTICA

*1. Conceito de Ciência — 2. Naturalistas versus idealistas (espiritualistas, historicistas e culturalistas) — 3. A Ciência Política e as dificuldades terminológicas — 4. Prisma filosófico — 5. Prisma sociológico — 6. Prisma jurídico — 7. Tendências contemporâneas para o tridimensionalismo.*

### **1. Conceito de Ciência**

De Aristóteles a Kant não se faz atenta discriminação entre os conceitos de ciência e filosofia.

E quase se pode dizer que a separação conceitual pertence à idade moderna. Só se vai tornar consciente na medida em que aumenta o hiato entre as posições metafísica e naturalista, por consequência da crise havida nos estudos filosóficos, desde o Renascimento, quando Bacon e Aristóteles se definiam como pólos opostos da reflexão filosófica.

De um lado, a atitude escolástica, espiritualista, de raízes cristãs, aristotélicas e platônicas.

De outro, o começo da atitude que seculariza o pensamento filosófico em escolas recentes, as quais só chegam, no entanto, ao pleno amadurecimento de suas teses mais professadamente antiespiritualistas depois da abertura de horizontes pela filosofia kantista.

Com efeito, foi a filosofia crítica que, embora confessadamente idealista, determinou, pela ambigüidade de interpretações a que deu lugar, os impulsos e sugestões indispensáveis de onde saíram concepções de todo opostas ao idealismo.

A ciência, segundo Aristóteles, tinha por objeto os princípios e as causas.

Santo Tomás de Aquino, por sua vez, a definiu como assimilação

da mente dirigida ao conhecimento da coisa (*Summa contra Gentiles*, 1 II, cap. 60).

Viu Bacon na mesma a imagem da essência e Wolff declarou que por ciência cumpre entender “o hábito de demonstrar assertos, isto é, de inferi-los, por conseqüência legítima, de princípios certos e imutáveis.”

Tudo que possa ser objeto de certeza apodítica é ciência para Kant.

A este conceito acrescentou outro, mais em voga, já de todo desembaraçado de implicação filosófica, e a que não haviam chegado, com máxima clareza, os seus predecessores.

Com efeito, diz Kant nos *Elementos Metafísicos das Ciências da Natureza* que por ciência se há de tomar toda série de conhecimentos sistematizados ou coordenados mediante princípios.<sup>1</sup>

Depois de Kant, com a ação intelectual dos positivistas e evolucionistas, torna-se cada vez mais preciso o conceito de ciência, ficando quase todos acordes em designá-la como o conhecimento das relações entre coisas, fatos ou fenômenos, quando ocorre identidade ou semelhança, diferença ou contraste, coexistência ou sucessão nessa ordem de relações.<sup>2</sup>

A caracterização da ciência implica, segundo inumeráveis autores, a tomada de determinada ordem de fenômenos, em cuja pluralidade se busca um princípio de unidade, investigando-se o processo evolutivo, as causas, as circunstâncias, as regularidades observadas no campo fenomenológico.

Com Spencer baqueiam todas as vacilações e dificuldades porventura ainda existentes. Sua fórmula de caracterização é das mais perfeitas, simples e nítidas que se conhecem.

Há, segundo ele, três variantes do conhecimento: conhecimento *empírico* ou *vulgar*, conhecimento não unificado; conhecimento *científico*, conhecimento parcialmente unificado e conhecimento *filosófico*, conhecimento totalmente unificado.

Com Littré a redução conceitual de Spencer acerca dos distintos

ramos do conhecimento reaparece na bela frase que os compêndios usualmente reproduzem: “a ciência é a generalização da experiência, e a filosofia, a generalização da ciência”.

As quatro ciências fundamentais que a inspiração positivista, evolucionista e pragmatista do século XIX aponta como classificação inabalável seriam: a *Físico-Química*, que estuda os fenômenos do mundo inorgânico; a *Biologia*, que se ocupa dos fenômenos do mundo orgânico; a *Psicologia*, que abrange os fenômenos do mundo psíquico, e a *Sociologia*, que trata dos fenômenos do mundo social.

Separada a ciência da filosofia, sem graves atritos, aparecendo a primeira como ordem de conhecimentos parcialmente unificados e a segunda como conhecimento completamente unificado dos fenômenos que servem de objeto a toda atividade cognoscitiva, resta saber se é ponto pacífico a classificação das ciências daí resultante.

Aqui temos outra vez o cisma entre espiritualistas e positivistas, pois ao lado da classificação de Comte — Pai do Positivismo — concorre outra, não menos difundida, que é a classificação dos filósofos neokantistas, da escola de Baden.

Segundo Comte, as ciências são abstratas e concretas. As abstratas, na explicação de Stuart Mill, referida pelo professor Joaquim Pimenta,<sup>3</sup> são aquelas “que se ocupam das leis que governam os fatos elementares da natureza”, ao passo que as concretas, como ciências tributárias, ou secundárias, se referem “a aspectos particulares dos fenômenos, por exemplo, a geologia, a mineralogia em relação à física e à química, a botânica e a zoologia, em relação à biologia, e assim por diante”.<sup>4</sup>

No *Curso de Filosofia Positiva* as ciências abstratas são apresentadas de forma hierárquica, segundo a ordem de generalidade e simplicidade decrescente e a ordem da complexidade e especialização crescente. As ciências, do modo como as dispôs Comte, vêm seriadas de tal sorte que a ciência seguinte depende da antecedente, não sendo porém a recíproca verdadeira. À ordem lógica se acrescenta a ordem valorativa, isto é, das ciências “inferiores” se passa às ciências

“superiores”, segundo o grau de importância humana progressiva.<sup>5</sup> A unidade das ciências do mundo com as ciências do homem é perfeita, figurando as últimas no grau mais elevado de “dignidade” do conhecimento, onde os fenômenos — fenômenos da sociedade — são, pelo seu máximo teor de complexidade, os mais difíceis de prever e os mais fáceis de modificar, obrigando o cientista verdadeiro ao estudo prévio das primeiras ciências da série, até que lhe permita o acesso ao ramo mais nobre da ciência — a Sociologia, ciência da humanidade, Coroamento de toda a formação científica.

As seis ciências fundamentais do *Curso de Filosofia Positiva* de Comte são a Matemática, a Astronomia, a Física, a Química, a Biologia e a Sociologia. Por volta de 1850, acrescentou Comte uma sétima ciência fundamental — a Moral. Com respeito a esse prolongamento da série por Comte, escreve Laubier: “Tendo por objeto o estudo do indivíduo, como a Sociologia o da Humanidade, a Moral considera no homem, não somente a inteligência e a atividade, como a Sociologia, mas também o sentimento. Desta sorte é a ciência mais complexa, a única completa, porquanto verdadeiramente concreta: considera seu objeto, o indivíduo humano, em sua totalidade, ao passo que as demais não conservam senão certas propriedades dos seres com abstração dos demais”.<sup>6</sup>

A ciência, tomada pela valoração positivista, está acima da filosofia, na medida em que esta se confunde com a metafísica.

A lei dos três estados ou lei da evolução, que Augusto Comte expôs no tomo III do *Sistema de Política Positiva*, coloca a humanidade e o conhecimento em três fases sucessivas de desdobramento: o estado teológico, temporário e propedêutico, em que o homem busca as causas e tudo explica, na ânsia de conhecimento absoluto ou supremo, pela intervenção de divindades, nele imperando os teólogos e militares, com o sentimento de conquista dominante em toda a sociedade; o estado metafísico, de transição, em que entidades abstratas explicam os fenômenos ou os fatos se ligam a idéias, que já não são completamente preternaturais, nem simplesmente naturais, mas “abstrações

personificadas”, dominando nesse estado intermediário os filósofos e juristas com a sociedade animada por um sentimento de defesa; enfim, chega-se ao estado científico, que é o estado positivo ou físico, ponto final da escala do conhecimento e grau superior de formação definitiva da ciência, com o império dos sábios, cientistas e técnicos, com o abandono das antigas preocupações de conhecimento absoluto pela investigação das causas, tão característica dos dois períodos antecedentes, com a limitação da inteligência ao conhecimento relativo, que permite a formação da ciência e a verificação das leis. Aí a razão humana, tendo deixado de parte a ficção dos teólogos, do estado inicial, e desprezado a abstração dos metafísicos, do estado intermediário, se entrega de todo aos processos de demonstração. O emprego desses processos fez possível a aparição da ciência, isso ocorreu no estado positivo.

A classificação das ciências de Augusto Comte, estabelecendo a unidade do campo científico, não foi acolhida com entusiasmo pelas esferas idealistas da Alemanha, onde os neokantistas de Marburgo e de Baden renovaram a discussão do problema, tais as dúvidas que se erguiam acerca da natureza das ciências do homem, nomeadamente as ciências históricas, do espírito, da sociedade e da cultura.

Windelband, Rickert, Stammler, e fora daquele círculo, mas navegando também na corrente do idealismo, Dilthey, certificaram-se sobretudo da importância que toma para a relação social, objeto daquelas ciências, certos dados que não entram no campo da fenomenologia da natureza e portanto das ciências naturais.

Estes dados, operando corte dicotômico entre ciências da natureza e ciências da sociedade, vêm separá-las em duas órbitas distintas e autônomas, que alguns, exagerando as implicações da oposição idealista, tomam por irreduzíveis: o desenvolvimento em Windelband, a finalidade em Stammler, a vontade em Dilthey, elementos com que o homem empresta ao fenômeno social e às relações entre esses fenômenos certa estrutura de que carece a ordem fenomênica da natureza.

## **2. Naturalistas versus Idealistas (espiritualistas, historicistas e culturalistas)**

Essa reviravolta metodológica na classificação das ciências, que trouxe por resultado fecundo e imediato a retomada de prestígio das correntes idealistas, foi obra sobretudo dos filósofos já referidos: Dilthey, Windelband e Rickert.

Logrou Dilthey na Alemanha quase o mesmo destino que Krause, fundador de escola entre estrangeiros, sagrado como mestre de juristas na Espanha e na América Latina, e, no entanto, filósofo semidesconhecido e obscuro no seio de seus patrícios.

A glória de Dilthey começou singularmente ao enveredar ele pelos caminhos da crítica, ocupando-se, dentre outros, de Goethe e Hoelderlin. Já septuagenário deu à estampa *Vivência e Poesia*, obra que logrou extraordinário êxito literário.

O filósofo trabalhava silenciosamente na Universidade de Berlim, preso à intimidade de reduzido círculo de discípulos.

Lastima-se Ortega y Gasset que, tendo freqüentado por aqueles anos do começo do século referida Universidade, hajam as circunstâncias concorrido para que jamais se aproximasse da obra do mestre, a quem tantas afinidades de pensamento vieram depois prendê-lo e em cujas idéias confessadamente descobriu o seu *alter ego* filosófico.

Passara Dilthey por algo parecido com o que aconteceu a Nietzsche, tomado a princípio pelos seus contemporâneos como simples poeta-filósofo. A arrogante cátedra universitária da Alemanha por pouco não o ignorou totalmente. Envolveu a Nietzsche naquele gelado desprezo que só a grandeza do gênio poderia um dia romper, para daí fixar-se na imortalidade e no assombro das gerações subseqüentes, rendidas à veneração do filósofo, do estilista, do poeta.

Vê Ortega y Gasset em Dilthey o mais importante vulto da filosofia na segunda metade do século XIX.

Acontece, porém, que a obra de Dilthey, graças à influência que exerceu, aos debates que provocou, à intensidade com que suas teses são a cada passo reexaminadas e onde cada fragmento concentra como que um micro-mundo de idéias, permitindo em toda linha e profundidade a mais ampla reaveriguação da história, faz que ele pertença, indubitavelmente, ao quadro dos pensadores mais vivos que agitaram a primeira metade deste século.

Naquela obra inacabada, alteia-se, sobretudo, o livro que Dilthey não pôde concluir e que tantas preocupações lhe causou no curso da vida, como espinho de frustração, prestes sempre a magoá-lo: a *Introdução às Ciências do Espírito*, que é aliás, no dizer de Ortega, “sua obra capital, sua única obra”.

De efeito, toda a força da originalidade de Dilthey se representa naquelas páginas inconclusas, naquela obra apenas esboçada, que lembra uma catedral gigantesca, cuja abóbada não se fez, é certo, mas cujo perfil basta já para encher-nos à distância do mais grato assombro e da mais consoladora admiração.

O pensador é filho de um século historicista, onde se completam imperecíveis monumentos de análise, investigação e restituição do passado, em termos de alta probidade e rigoroso labor científico.

Berlim se torna o centro da ciência histórica e Dilthey, no dizer elegante de Ortega y Gasset, “ouve ou trata a Bopp, o fundador da lingüística comparada; a Boeckh, o arquivólogo; a Jacob Grimm, a Mommsen, ao geógrafo Ritter, a Ranke, a Treitschke. Com a geração anterior dos Humboldt, Savigny, Nieburh, Eichhorn, formam estes gigantes a formidável falange da chamada escola histórica”.<sup>7</sup>

Respirando essas idéias, fez-se ele historiador.

Mas o que impressiona em sua obra é menos o filósofo da história que o iniciador da revisão crítica da teoria da ciência.

Aqui nos apartamos de Ortega y Gasset, que viu em Dilthey principalmente o historiador.

A dimensão dos temas que ele versou dão idéia da envergadura necessária para um filósofo tornar-se aí atual, novo, original, fecundo.

Tudo isso Ortega y Gasset encontrou com imperfeições no pensador nervoso de idéias e copioso de conceitos que foi o insigne Dilthey.

A nosso ver porém maior ainda que o intérprete da história é o autor da nova agrupação das ciências. A profunda vocação dos estudos históricos fê-lo ir além dos conceitos positivistas sobre a natureza das ciências.

Se uma idéia máxima consente aliás dizer desse “crítico da razão histórica”: aqui temos um gênio, essa idéia não foi outra senão a que separou em duas esferas distintas as ciências do espírito das ciências da natureza.

Dilthey aparece aí para os idealistas como o valente emancipador.

É de estranhar que Ortega y Gasset, tendo reconhecido a importância capital da *Introdução às Ciências do Espírito*, não se haja fixado nesse ponto, para nele firmar os créditos do historiador-filósofo às glórias da imortalidade.

Que fez Dilthey sob esse aspecto? Que passo deu ele para iniciar e encorajar o vigoroso processo de reabilitação ulterior dos movimentos idealistas?

Nada mais que tomar as ciências históricas, ciências do homem, da sociedade e do Estado, já então sem arrimo filosófico, por se afrontarem, desde Hegel, com aquela crise de estrutura decorrente da enormidade do predomínio naturalista e dar-lhes então os cimentos de nova solidez, referindo-as todas a essa categoria, que, tomando a designação ainda rústica de Ciências do Espírito, foi sobremodo aperfeiçoada com as correções e acréscimos de Windelband e Rickert, filósofos neokantistas da escola de Baden.

Em discurso de posse na Academia de Ciências de Berlim, assim compendiou Dilthey as aspirações intelectuais de sua obra: “Comecei a fundamentar as ciências particulares do homem, da sociedade e da história. Busco-lhes o fundamento e a conexão na experiência, independente da metafísica; pois os sistemas dos metafísicos decaíram, e apesar disso continua a vontade a exigir como sempre que propósitos



firmes guiem a vida dos indivíduos e presidam à direção da sociedade.

“O século filosófico quis transformar a vida através de uma teoria abstrata e geral da natureza humana. Esta teoria mostrou-se ao mesmo tempo triunfante e insuficiente e até certo ponto eversiva na sua arrogância. Nosso século reconheceu, com a escola histórica, a historicidade do homem e de toda a ordem social. Cumpre todavia levar a cabo a fundamentada explicação das novas concepções. Exige-se o emprego de conceitos e métodos mais apuradamente psicológicos, que acompanhem o crescimento da vida histórica; deve-se sobretudo patentear e tomar na devida conta, em todas as realizações humanas, como também nas da inteligência, a totalidade da vida da alma, a ação do homem completo, volitivo, sensitivo, intelectual.”<sup>8</sup>

À teoria do conhecimento de Dilthey, como observou Glockner, se depara esse problema básico, de cuja solução tudo o mais depende: o do entrelaçamento do mundo da experiência “externa” (natural) com o mundo da consciência “interna” (espiritual).

Pondera aquele moderno historiador da filosofia: “Tanto do ponto de vista externo das ciências naturais como da polaridade interna das ciências do espírito é possível explicar esse entrosamento. O propósito de Dilthey assenta em demonstrar que se pode seguir este ou aquele caminho e empreender em bases empíricas a análise dos fatos da consciência”.

Reside também no âmago de sua posição que tanto se há-de proceder no assunto por via de sistematização construtiva como da reflexão histórica.<sup>9</sup>

A experiência — exprime o mesmo autor — tem para o cientista da natureza, às voltas sempre com realidades externas, significado inteiramente distinto daquele que toma na região das ciências do espírito.

Aqui, fala-nos Dilthey em palavras que Glockner transcreve textualmente: “Indivíduos e fatos compõem os elementos desta experiência, sua natureza é submersão, no objeto, de todas as forças afetivas; o próprio objeto só se constrói paulatinamente sob as vistas da

ciência em progresso”.<sup>10</sup>

O aforismo de Dilthey de que “no vasto círculo das coisas só o homem é compreensível ao homem” denota que o princípio fundamental das ciências do espírito não se confunde com o princípio que rege as ciências da natureza.

Naquelas, que têm por escopo, segundo Dilthey, a realidade histórico-social, há “compreensão”; nós as compreendemos; no seu objeto a alma vive, as forças emocionais operam, a auto-reflexão como que domina. De seu conteúdo lógico, de suas funções racionais, quase não há que falar, pois o que importa, tocante à matéria social e histórica, é captar-lhe o sentido.

Nas ciências da natureza, ao contrário, toma o cientista o fenômeno para explicá-lo, ordenando-a habitualmente segundo a causalidade da lei que o governa.

Célebre historiador da filosofia e fundador de uma das correntes mais fecundas da filosofia neokantista, Windelband, quando reitor da Universidade de Estrasburgo, proferiu ali o célebre discurso de 1894 intitulado “História e Ciência da Natureza”, enaltecido como capítulo dos mais celebrados de sua clássica e afamada obra *Prelúdios*, onde o eminente filósofo da escola de Baden, quase em concomitância com Dilthey, interveio na questão metodológica das ciências.

O sentido antinômico da filosofia de Kant, filósofo de quem já se disse que “depois dele nenhum princípio novo se criara”, reponta na obra de Windelband ostentando aquela nitidez, que aliás jamais faltou a alguns neokantistas de altíssimo merecimento filosófico, como, por exemplo, no campo das letras jurídicas o insigne Gustavo Radbruch.

A primeira antinomia de Windelband consiste no corte entre as ciências racionais — filosofia e matemática — e as ciências da experiência.

Estas, que nos interessam particularmente, são aquelas, segundo Windelband, cuja missão se cifra no conhecer determinada realidade, quando esta se faz acessível à experiência.<sup>11</sup>

Com as palavras do filósofo, podemos dizer que nas ciências da

experiência o que se busca pelo conhecimento do real é a generalização sob a forma de lei natural, ou o particular debaixo de determinada forma histórica.<sup>12</sup>

Chega assim Windelband a nomear as primeiras, ciências das leis, as segundas, ciências dos acontecimentos; aquelas se ocupam do que *sempre existe*, estas daquilo que *alguma vez já existiu*.<sup>13</sup>

Cunha Windelband para o pensamento científico novas expressões: ciências nomotéticas e ciências idiográficas.

Mas ambas — adverte sempre — guardam invariavelmente esse ponto comum de contato: são ciências da experiência, o que faz que tanto o naturalista como o cientista social ou historiador venham das mesmas premissas, do mesmo ponto lógico de partida: as experiências, os fatos da percepção.<sup>14</sup>

E se distanciam, por outra parte, na consideração gnosiológica e axiológica dos fatos.

Um, o naturalista, vai, segundo a linguagem de Windelband, à procura de leis; o outro, o historiador, de acontecimentos.

O primeiro não se contenta com o fenômeno insuladamente, que carece ainda de valor científico; o segundo toma o fato como realidade já valorada em si mesma; aquele inclina o pensamento à abstração, este à contemplação; ali se pedem teorias e leis, aqui valores e verdades.

Faz ainda Windelband a ressalva de que aceitaria as designações tradicionais de ciências naturais e ciências históricas, contanto que nessas perspectivas metodológicas se incluísse a psicologia entre as ciências da natureza.<sup>15</sup>

Assinala o filósofo que o dualismo por ele estabelecido é puramente formal, entende com os fins do conhecimento, que num caso procura a lei geral, noutro o acontecimento histórico, particular, nada tendo pois que ver com o conteúdo do conhecimento em si.

O mesmo objeto pode sujeitar-se lícitamente tanto à investigação nomotética como idiográfica, sendo, por consequência, relativo o contraste entre o que é sempre idêntico e o que é único e individual.

Tal acontece por exemplo com determinado idioma que, através

de todas as variações de expressão, permanece formalmente o mesmo.

A despeito porém de toda sua unidade formal, esse idioma na vida da linguagem é algo singular e transitório.<sup>16</sup>

Depois que Schopenhauer negara à história o valor de ciência autêntica, por ocupar-se sempre do particular e nunca do geral, era de todo compreensível o empenho do grupo neokantista em investigar o caráter científico daquela ordem de estudos para chegar a conclusões afirmativas e animadoras, pertinentes a chamada parte idiográfica das ciências da experiência.

As antinomias de Windelband, que o estimularam à busca de nova fundamentação científica, são quase as mesmas de Kant: realidade e valor, fato e idéia, causalidade e finalidade, o ser e o dever ser, com o problema já de sua respectiva conexão.

Toda essa reação idealista contra o positivismo, o empirismo e o ceticismo, tocante ao método e aos fundamentos das ciências do espírito, encontra por fim seu ponto culminante na obra de Rickert, antigo discípulo e sucessor de Windelband na cátedra de Heidelberg.

O idealismo alemão que acometera, com Dilthey, a preponderância naturalista no pensamento científico, se comportara de início, com tal timidez, que aquele filósofo se vira compelido a sacrificar a metafísica na fundamentação da ciência.

Rickert é idealista kantiano. Mas idealista que não ignora a dimensão de suas forças, com plena consciência da consolidação que seu trabalho intelectual há-de emprestar aos esforços antecedentes de Dilthey e Windelband.

Conservando a mesma linha de combate ao emprego do método naturalista como único exclusivamente científico, entra Rickert na querela filosófica para aprofundar o debate em torno da autonomia, métodos e fundamentos das ciências do espírito.

Deparamo-nos já com nova nomenclatura em sua obra. Plenamente capacitado da delicadeza e das dificuldades de classificar as ciências, Rickert as distribui também em dois ramos fundamentais: ciências da natureza e ciências da cultura.

Depois de apontar os equívocos que poderiam decorrer da terminologia de Windelband — ciências nomotéticas e ciências idiográficas — aquelas ocupando-se do geral e estas do particular ou do especial, assinala Rickert que antes lhe apraz referir-se a um método individualizador e a outro generalizador, não se estabelecendo a esse respeito diferença absoluta, mas tão-somente relativa, sem o que ninguém jamais poderá compreender-lhe o pensamento.<sup>17</sup>

O método generalizador se aplica — diz ele — às ciências da natureza e o individualizador às ciências da cultura.

Sua teoria da ciência é puramente formal e não destrói, ao contrário das objeções que se lhe fizeram, a unidade da ciência.

A ênfase de seus trabalhos, adverte o mesmo Rickert, não foi posta na distinção entre o método generalizador e o método individualizador. Mas em demonstrar os fundamentos que impõem a consideração da vida cultural não apenas por via genérica senão também por via específica, pelos caminhos da individualização.

E como a toda cultura aderem valores, força é empregar combinada-mente as formas de tratamento da realidade cultural, a saber, a individualizadora, e a decorrente de um processo de investigação das relações de valores.

Só a esta altura é que se perde a possibilidade de unificar lógica e formalmente a realidade estudada.<sup>18</sup>

As disciplinas se separam em campos distintos, quanto aos métodos empregados, na medida em que tenhamos, de um lado, ciências avalorativas, doutro, ciências cujo objeto implique valores ou relações de valores tornando-se, por conseqüência, decisivo o problema de valor para a teoria do método nas ciências.

A mesma realidade pode ser objeto, segundo Rickert, de dois pontos de vista distintos: a realidade é natureza quando a tomamos com referência ao geral, e é história, se nos detivermos no exame do especial e particular. Emprega-se no primeiro caso o método generalizador das ciências da natureza; no segundo o método individualizador da história.<sup>19</sup>

“Com essa distinção — acrescenta Rickert — possuímos o almejado princípio formal da divisão das ciências e quem quiser logicamente chegar a uma teoria científica há de tomar por base indispensável essa distinção formal”.<sup>20</sup>

Lugares há na obra de Rickert onde suas idéias acerca do caráter das ciências da natureza são expostas com rara transparência e limpidez.

Haja vista quando ele acentua o contraste das mesmas com as ciências histórico-culturais. Diz Rickert então que na mais ampla acepção da palavra nenhum objeto em princípio pode furtar-se ao tratamento natural-científico, pois natureza “é a realidade conjunta psíquico-corporal, tomada genericamente, com indiferença aos valores”.<sup>21</sup>

O cientista da natureza neutraliza-se perante os valores e as valorizações dos objetos. Toma-os livres do que neles há de individual. O especial, tanto na física como na psicologia, é apenas um “exemplar” e a ciência começa, para ele, quando esses “exemplares” reunidos permitem a inferência de leis de “relações conceituais ou gerais”.<sup>22</sup>

A conclusão que tomamos de autores que tão longe conduziram o debate metodológico para salvar as chamadas ciências do espírito ou da cultura é que daí por diante já se pode falar com mais segurança em dois mundos distintos: o da natureza e o da sociedade.

No primeiro, há leis naturais, fixas, permanentes, eternas, imutáveis com toda a inviolabilidade do determinismo físico-mecânico; no segundo imperam as mudanças, as diferenciações, o desenvolvimento.

O primeiro é o mundo da homogeneidade, o segundo, o da heterogeneidade.

No primeiro há conservação, certeza, uniformidade, repetição. No segundo rege a infinita diversidade, a probabilidade, o desenvolvimento, a teleologia.

No primeiro, basta um fenômeno para levar à lei geral, basta um exemplar da série para conhecer-se toda a espécie; no segundo, tudo se

passa de modo distinto e cada fenômeno é, em si mesmo, uma espécie, algo irreversível que, segundo Jellinek, existiu uma só vez e nunca se reproduzirá em condições idênticas, senão, no melhor dos casos, em condições análogas, da mesma forma que “na infinita massa dos seres humanos nunca reaparecerá o mesmo indivíduo” (Jellinek).

### **3. A ciência política e as dificuldades terminológicas**

O reexame da teoria da ciência pelas escolas neo-idealistas da Alemanha a que nos reportamos, tem capital importância para aclarar as dificuldades metodológicas, quase intransponíveis, com que se defronta toda a ciência social, sobretudo, no caso vertente, a ciência política.

Abriu caminho esse reexame ao reconhecimento dos obstáculos levantados ao investigador. Fê-lo aliás com tal vigor que hoje raro cientista social hesita em confessar os embaraços com que se depara para chegar a apreciáveis resultados na órbita de sua disciplina.

A ciência política é indiscutivelmente aquela onde as incertezas mais afligem o estudioso, por decorrência de razões que a crítica de abalizados publicistas tem apontado à reflexão dos investigadores, levando alguns a duvidar se se trata aqui realmente de ciência.

Quais são essas razões?

O professor Orlando Carvalho enumerou em seu prestantíssimo ensaio — *Caracterização da Teoria Geral do Estado* — algumas dessas dúvidas com que se afrontam os estudiosos da matéria social, os quais, desde Sumner Maine a Orlando, haviam assinalado já o caráter movediço e oscilante do vocabulário político, as variações semânticas dos termos de que se serve o cientista social de país para país, com as mesmas palavras valendo para os investigadores do mesmo tema, coisas inteiramente distintas, como, por exemplo, a palavra democracia, a que se emprestam variadíssimas acepções, ameaçando imergir num caos sem saída os mais competentes e idôneos esforços de fixação

conceitual.

Até mesmo a expressão Estado, ao redor da qual se levanta vastíssima e respeitável literatura já centenária, trazendo o selo de contribuição monumental de afamados pensadores e filósofos, não pôde forrar-se ao círculo vicioso de incertezas e objeções, quanto à determinação exata do significado de que se reveste.

Compilam-se da antigüidade aos nossos dias, nos textos mais autorizados da reflexão filosófica e jurídica, copiosos conceitos que servem apenas de atestar quão longe nos achamos ainda da caracterização satisfatória.

Daí porque Bastiat, com fina ironia, anunciava em meados do século XIX, prêmio de 50.000 francos a quem lhe respondesse a contento a interrogação que ele fizera ao pedir que lhe definissem o Estado.

Esse esmorecimento de Bastiat corrobora o que Hegel dissera da ciência do Estado, tomando-a por primeira das ciências, pela importância e pelas complicações que a envolvem.

O reitor Lowell de Harvard, citado pelo professor Carvalho, interveio também com pessimismo no debate, para lembrar que falta à ciência política esse requisito indispensável à ciência moderna: a nomenclatura ininteligível ao homem educado, o que permite a todo leigo ocupar-se, com a mais santa e incorrigível leviandade, daquilo onde se detêm ou naufragam em dificuldades amargas, cientistas e filósofos insignes, ao versarem conceitos como os de governo, nação, liberdade, democracia, socialismo, etc.

Tem-se sobretudo referido que o trabalho do cientista da natureza é extraordinariamente facilitado pela circunstância de os fenômenos terem aí exterioridade à parte do observador ou as substâncias de que trata, por exemplo, o químico, no seu laboratório, poderem ser pesadas ou medidas, ou ainda a experiência do físico, como assinalou Lord Bryce, não ter mais requisito de renovação que a vontade do investigador, fazendo que este, sempre por via da experiência e da observação, possa chegar ao conhecimento de leis perfeitamente exatas



e uniformes.

Mas se o oxigênio, o enxofre e o hidrogênio “se comportam da mesma maneira na Europa, na Austrália ou em Sírius”, se qualquer mudança na composição do elemento químico encontra no cientista condições fáceis e seguras de exame e esclarecimento, o mesmo não se dá com o fenômeno social e político.

Fica este sujeito a imperceptíveis variações, de um para outro país, até mesmo na prática do mesmo regime; ou de um a outro século, de uma a outra geração.

As instituições, conservando por vezes o mesmo nome, já passaram todavia pelas mais caprichosas alterações.

O material de que se serve assim o cientista social cria pela extrema mutabilidade de sua natureza, não somente óbices quase invencíveis ao estudioso, como torna penosíssimo senão impossível o reconhecimento, na Ciência Política, de leis fixas, uniformes, invariáveis.

Obstáculo igualmente sério, que se soma aos demais já referidos e de feição não menos desalentadora, decorre da impossibilidade em que fica o observador de neutralizar-se perante o fenômeno que estuda, para daí alcançar conclusões válidas, lícitas, imparciais, objetivas, que não sejam fruto de inclinações emocionais passageiras ou de juízos preformados na mente do observador.

A consciência de quem observa não raro se liga ao fenômeno ou processo. Sua aderência a determinado Estado, seu lastro ideológico, sua vivência em certa época, suas reações psicológicas em presença dos mais distintos grupos, desde a igreja, o sindicato e a comunidade até à família e à escola, fazem desse observador unidade irreduzível, capaz de emprestar ao fenômeno observado todo o feixe de peculiaridades que o acompanham, recebidas ou inatas.

Por mais que forceje não chegará ele nunca a captar o fenômeno social imparcialmente, emancipado do círculo vicioso ou da camada densa de preconceitos que o rodeiam.

Com essas ponderações pessimistas, mas acuteladoras, há de

atuar pois o estudioso da sociedade, que, com o mínimo de dogmatismo inconsciente, se proponha a versar o conteúdo difícil das ciências sociais, rigorosamente advertido já de seus embaraços.

Onde entram atos e sentimentos humanos, só a consideração desprezível dos aspectos históricos, jurídicos, sociológicos e filosóficos, ontem e hoje, neste ou naquele Estado, dará à problemática política da sociedade o aproximado teor de certeza que virá um dia galardoar o esforço do cientista social, honesto e incansável, cujo trabalho, antes da frutificação, sempre tomou em conta a medida contingente das verdades que se extraem do comportamento dos grupos e da dinâmica das relações sociais.

#### **4. Prisma filosófico**

A Ciência Política, em sentido lato, tem por objeto o estudo dos acontecimentos, das instituições e das idéias políticas, tanto em sentido teórico (doutrina) como em sentido prático (arte), referido ao passado, ao presente e às possibilidades futuras.

Tanto os fatos como as instituições e as idéias, matérias desse conhecimento, podem ser tomados como foram ou deveriam ter sido (consideração do passado), como são ou devem ser (compreensão do presente) e como serão ou deverão ser (horizontes do futuro).

Há sempre, em face dos problemas dessa investigação, pertinente a fatos, instituições e idéias, não importa o tempo histórico — ontem, hoje, amanhã — em que os tomemos, aquilo que os alemães chamam *sein* ou *sollen*, o primeiro designando a realidade que é, o segundo a realidade do dever ser.

Nessa mesma e larga acepção, cabe o exame das instituições, dos fatos e das idéias referidas aos ordenamentos políticos da sociedade debaixo do triplice aspecto: filosófico, jurídico ou político propriamente dito e sociológico.

Mas nem todos os autores, tratadistas e publicistas que versam

temas de Ciência Política, se põem de acordo com fixar, de maneira tão ampla, como vimos acima, o conteúdo e a conformação desta disciplina.

Parte toda a Ciência Política de conceitos polêmicos, quanto ao método, quanto à extensão de seus limites, quanto ao nome que se há-de eleger para essa categoria de estudos, conforme teremos mais adiante ensejo de patentear.

Passemos no entanto revista aos distintos aspectos que permitem acentuar com mais ênfase o caráter transitório da disciplina, ao qual se há preponderantemente reduzido, consoante o tratamento que lhe ministra o filósofo, o sociólogo ou o jurista.

Desde a mais alta antigüidade clássica, principalmente desde Sócrates, Platão e Aristóteles, os assuntos políticos impressionam o gênero humano, sequioso de conhecê-los e aprofundá-los.

Aristóteles conclui na Grécia um ciclo de estudos políticos conscientemente especulativos.

Mas nos fragmentos das constituições que o filósofo estagirita analisa, assim como nas últimas páginas políticas de Platão, seu predecessor, que no *Livro das Leis* passara já do Estado ideal e hipotético ao Estado real e histórico, avultam considerações de índole sociológica, antecipações que deixam de ser puramente filosóficas.

Na Europa medieva a filosofia se enlaça com a teologia ao ocupar-se de temas políticos.

E quando estes se definem, moderna e contemporaneamente, numa ciência já organizada e autônoma, conservam alguns de seus cultores a posição tradicional de prestígio de análise filosófica, dando nos manuais, tratados e compêndios de ciência política lugar sempre honroso e destacado, senão por vezes predominante, ao aspecto estritamente filosófico dos problemas.

Entre os pensadores de língua inglesa, Field, Laski e Bertrand Russel tomaram posição de teóricos ou teorizantes, impulsionando a ciência política, sob inspiração filosófica.

Na Alemanha, Carl Schmitt e Rudolf Smend.

Nos países de língua francesa, Dabin, Marcel de La Bigne de

Villeneuve e outros.

A Filosofia conduz para os livros de Ciência Política a discussão de proposições respeitantes à origem, à essência, à justificação e aos fins do Estado, como das demais instituições sociais geradoras do fenômeno do poder, visto que nem todos aceitam circunscrevê-lo apenas à célula mater, embriogênica, que no caso seria naturalmente o Estado, acrescentando-lhe os partidos, os sindicatos, a igreja, as associações internacionais, os grupos econômicos, etc.

Convive o debate filosófico ademais com a investigação sociológica e com a fixação jurídica dos fatos, normas e instituições políticas, arredando assim a possibilidade de ousadamente afirmarmos a existência de um monismo filosófico entre autores políticos de nosso século, que rotulam seus livros com o nome de Ciência Política ou Teoria Geral do Estado.

## **5. *Prisma sociológico***

Outra dimensão importantíssima que toma a Ciência Política é a de cunho sociológico.

O estudo do Estado, fenômeno político por excelência, se constitui um dos pontos altos e culminantes da obra genial de Max Weber.

O profundo sociólogo fez com o Estado aquilo que Ehrlich fizera já com a sociologia jurídica. Deu-lhe a consistência do tratamento autônomo.

Com efeito, na sociologia política de Max Weber, abre-se o capítulo de fecundos estudos pertinentes à política científica, à racionalização do poder, à legitimação das bases sociais em que o poder repousa: inquire-se ali da influência e da natureza do aparelho burocrático; investiga-se o regime político, a essência dos partidos, sua organização, sua técnica de combate e proselitismo, sua liderança, seus programas; interrogam-se as formas legítimas de autoridade, como autoridade legal, tradicional e carismática; indaga-se da administração

pública, como nela influem os atos legislativos, ou como a força dos parlamentos, sob a égide de grupos socio-econômicos poderosíssimos, empresta à democracia algumas de suas peculiaridades mais flagrantes.<sup>23</sup>

A Ciência Política, na sua constante sociológica, não pode tampouco ignorar as raízes históricas da evolução política.

Esse retrato retrospectivo, esse mergulho no passado das instituições devem-se com mais nitidez e originalidade a Gumpowicz e Oppenheimer.

Traçou este último o penoso roteiro que se estende, através dos mais agudos transes e das mais amargas vicissitudes, do Estado de conquista ao Estado de cidadania livre. Como forma de coação sobre os homens, o Estado se acha fadado a desaparecer, desde que a escravidão antiga e a escravidão capitalista, outrora forçosas, se tornavam doravante supérfluas.

Se em Atenas, observa Oppenheimer, ao lado de cada cidadão livre trabalhavam cinco homens escravos, na sociedade contemporânea a cada cidadão livre corresponde o dobro de escravos, mas escravos doutra espécie, doutro cativo, escravos de aço que não têm de padecer ou suar quando trabalham!

E o fim do Estado, segundo o mesmo sociólogo, inspirado decerto na profecia marxista, será sua diluição no automatismo da sociedade futura.<sup>24</sup>

Outro escritor político não menos digno e autorizado pela excelência de sua orientação sociológica é Vierkandt, que contribui à fixação dos quadros da Ciência Política, em seus vínculos com a sociologia, ao estudar principalmente o moderno Estado nacional.

Acentua ele o caráter classista do Estado e da sociedade, a dinâmica da luta pelo poder na sociedade moderna, os partidos como representação de interesses e as tendências e movimentos reformistas que se operam este século, com respeito às relações de trabalho, à educação, à saúde espiritual da juventude, e o papel da igreja, etc.<sup>25</sup>

Seguindo igual trajetória, aparece a versão sociológica da obra de

Stier-Somlo, inclinado sobretudo ao estudo da política científica, seus problemas, sua significação, suas tarefas, sua possível sistematização.

Desse elenco de primeira ordem faz parte ainda um pensador da fina estirpe de Mannheim. Sua *Ideologia e Utopia* é desses livros que assinalam a fisionomia intelectual de determinada época. Sente-se nele toda a vibração mental da sociedade. A sociologia tomada por base da Ciência Política, cava ali suas raízes mais profundas.

Os temas de reconstrução social, de diagnose e interpretação dos momentos críticos da democracia, de análise dos conceitos políticos, de estimativas acerca da planificação, da liberdade e do poder tecem a matéria sociológica que serve de substrato a alguns dos capítulos mais fascinantes de nossa Ciência.

Ao dado jurídico de sua obra, o professor alemão Georg Jellinek, outro clássico da Ciência Política, acrescenta com ênfase não menos rigorosa o aspecto sociológico.

Sua teoria do Estado se revela predominantemente social, situando-o na esfera metodológica dos dualistas, ou seja, dos que tomam a Ciência Política segundo o binômio Direito e Sociedade.

A estante clássica da sociologia inclui, por último, esse nome glorioso para a Ciência Política que foi o de Hermann Heller, cuja obra inacabada tem todos os primores de esquematização genial.

Lançou cimentos indestrutíveis à compreensão da doutrina do Estado como sociologia, como ciência da realidade, como teoria das estruturas. Estudou, com rigor, no seu monumental *Staatslehre*, o método e a missão da teoria do Estado, a realidade social, o Estado propriamente dito, com seus pressupostos históricos, bem como as condições culturais e naturais da unidade estatal, sua essência e finalidade, lastimando-se não haja concluído o plano da obra, que é todavia um fragmento de grandeza e imortalidade. Honra as alturas a que pode chegar o raciocínio político de um pensador.

## **6. Prisma jurídico**

Tem sido também a Ciência Política objeto de estudo que a reduz ao Direito Político, a simples corpo de normas.

Tendência de cunho exclusivamente jurídico vem representada por Kelsen, que constrói uma Teoria Geral do Estado, onde leva às últimas conseqüências, no estudo da principal instituição geradora de fenômenos políticos, o seu formalismo de inspiração kantista e funda em bases estritamente monistas, de feição jurídica, a nova teoria que assimilou o Estado ao Direito e tantos protestos arrancou de filósofos e pensadores durante as últimas décadas.

O Estado, segundo Kelsen, pertencendo ao mundo do dever ser, do *sollen*, se explica pela unidade das normas de direito de determinado sistema, do qual ele é apenas nome ou sinônimo.

Quem elucidar o direito como norma elucidará o Estado. A força coercitiva deste nada mais significa que o grau de eficácia da regra de direito, ou seja, da norma jurídica.

O Estado, organização de poder, para Kelsen, se esvazia de toda a substantividade. Os elementos materiais que o compõem — território e população — se convertem, respectivamente, na típica e revolucionária linguagem do antigo professor vienense, em *âmbito espacial* e *âmbito pessoal* de validade do ordenamento jurídico.

A doutrina de Kelsen tem sua originalidade em banir do Estado todas as implicações de ordem moral, ética, histórica, sociológica, criando o Estado como puro conceito, agigantando-lhe o aspecto formal, retinta-mente jurídico, escurecendo a realidade estatal com seus elementos constitutivos, materiais, conforme vimos. Chega à hipertrofia, já descomunal, do elemento formal — o poder, posto que dissimulado este na santidade inviolável de normas concebidas como direito puro.

Essa teoria, que faz de todo Estado Estado de Direito, por situar Direito e Estado em relação de identidade, uma vez aceita apagaria na consciência do jurista o sentido dos valores e na sentença do magistrado os escrúpulos normais de eqüidade, do mesmo modo que

favoreceria o despotismo das ditaduras totalitárias, por emprestar base jurídica a todos os atos do poder, até mesmo os mais inconcebíveis contra a vida e a moral dos povos. O exemplo e experiência da Alemanha nazista é recente para mostrar até onde podem chegar as conseqüências de um positivismo normativista, à maneira kelseniana.

Criticou-se a Kelsen, e com razão, o haver criado uma Teoria do Estado sem Estado e uma Teoria do Direito sem Direito.

Entre os publicistas célebres da França, no século XX, encontramos autores mais preocupados com o aspecto jurídico da Ciência Política do que propriamente com as suas raízes na filosofia e nos estudos sociais.

Não são tão radicais quanto Kelsen, que reduziu o Estado a considerações exclusivamente jurídicas. Mas fazem da Teoria Geral do Estado um apêndice ou introdução ao Direito Público, nomeadamente ao Direito Constitucional, não hesitando em versar temas pertinentes ao Estado em livros de Direito Constitucional, segundo velha tradição, ilustrada, dentre outros, por Duguit, com o seu monumental tratado, cuja primeira parte, votada ao Estado, abrange certas análises onde a cada passo toma o sociólogo o lugar do jurista.

Em Carré de Malberg, depara-se-nos outro clássico dessa orientação, que se inclina mais para o Direito do que para a Sociologia ou a Filosofia.

## ***7. Tendências contemporâneas para o tridimensionalismo***

A orientação que toma na Ciência Política a Filosofia, a Sociologia e o Direito com predominância ou exclusividade vem cedendo lugar ao emprego da análise tridimensional, que abrange a teoria social jurídica e a teoria filosófica dos fatos, das instituições e das idéias, expostas em ordem enciclopédica, de modo a dar inteira e unificada visão daquilo que é objeto desta disciplina.

Fez o publicista alemão Hans Nawiasky, da Baviera, o esforço



mais competente e idôneo que se conhece por ultrapassar o unilateralismo e bilateralismo dos cientistas políticos que o antecederam, dando à sua Teoria Geral do Estado tratamento tridimensional, ao estudar o Estado como idéia, como fato social e como fenômeno jurídico.

Os autores franceses que publicaram obras mais recentes de Ciência Política estão fugindo também à estreiteza de seus predecessores, e apesar da impopularidade dos nomes de Teoria Geral do Estado e Ciência Política na sua literatura especializada, já fizeram todavia a esse respeito consideráveis concessões à epígrafe desta disciplina, inclinando-se mais para a expressão Ciência Política, com a qual batizou Georges Burdeau seu excelente tratado sobre a matéria.

Não somente passou o pensamento francês a acatar a denominação de Ciência Política, consagrada já no meio cultural anglo-saxônico, como emprestou nos últimos anos a esses estudos significado mais sociológico e filosófico do que, em verdade, jurídico, como preconizava a tradição ora proscrita.

Juristas da envergadura de Duverger, Vedel, Marcel de La Bigne de Villeneuve acompanham a tendência universalizada de adotar o estudo da Ciência Política sob o tríplice aspecto tantas vezes aqui referido, a saber, o aspecto tridimensional, abrangendo por conseguinte a consideração jurídica, sociológica e filosófica.

Como se vê, não reina acordo entre os escritores políticos dos principais países ocidentais acerca dos limites da disciplina de que nos ocupamos.

Nem sequer a respeito do nome pelo qual possamos todos reconhecê-la. No mundo anglo-americano, a Ciência Política ou versa a experiência política vivida e acumulada nas instituições (onde as forças políticas competitivas impõem os interesses em jogo), com feição de estudo pragmático, ou despreza fortemente o lado teórico.

Na Alemanha, os juristas que cresceram no culto e superstição do poder, deram-lhe o nome da Teoria Geral do Estado, com variações de método e conteúdo e só nas últimas décadas se iniciaram numa Ciência

Política propriamente dita com independência do condicionamento jurídico, com contribuições próprias, mas debaixo de um visível influxo das correntes americanas, cujo pragmatismo excessivo, todavia, não perfilhavam.

A designação de Teoria Geral do Estado entrou enfraquecida em França e só chegou ao Brasil em 1940, durante a ditadura. Teve ingresso no currículo das Faculdades de Direito por conveniência ditatorial e não por imperativos pedagógicos ou prescrição didática. Com efeito, a Constituição de 1937 deparava resistência nas escolas, por parte de velhos professores de formação democrática, que se recusavam a interpretá-la.

Que fez pois a ditadura? Criou a Cadeira de Teoria Geral do Estado, para a qual removeu a parte mais obstinada do magistério, ficando com lugares vagos destinados ao preenchimento de confiança por mestres acomodados a lecionar o constitucionalismo dos autores do golpe de Estado de 1937.

No Brasil, vingam irmãmente os termos Ciência Política e Teoria Geral do Estado. Tem este último maior acolhida no meio jurídico. Por Ciência Política, estudiosos há porém neste País que entendem a consideração do fenômeno político em sua máxima amplitude, qual se manifesta na pluralidade das fontes geradoras.

Outros se abraçam tradicionalmente ao Estado como fonte primária, não enxergando nos demais grupos sociais, nacionais ou internacionais, senão fontes secundárias, cuja autonomia, direta ou indiretamente, deriva do ordenamento estatal, que permanece, em última análise, matriz de toda a fenomenologia política.

Estes não vêem razão para sustentar por conseqüência a sutileza daqueles que dão preferência, por mais lata, à expressão Ciência Política, e ignoram ou negam pois a suposta largueza de âmbito da Ciência Política, cuja circunferência para eles coincide com a da Teoria Geral do Estado.

Por haver equivalência de áreas e de objeto, seria a mesma matéria, apenas com nomes distintos.

A simpatia na escolha, para os que raciocinam dessa forma, recai naturalmente sobre a Teoria Geral do Estado, cujas raízes, a despeito da origem, se aprofundaram com mais força que as da Ciência Política. O nome desta, soprado ultimamente com intensidade, através da leitura e influência de autores americanos e ingleses, ganha todavia larguíssimo terreno.

1. Kant, *Metaphysische Anfangsgruende der Naturwissenschaft*. Prefácio, 2 e 3.
2. Joaquim Pimenta, *Enciclopédia de Cultura*.
3. Idem, ibidem, p. 45.
4. Idem, ibidem, pp. 45-46.
5. Augusto Comte, *Sociologie*.
6. Jean Laubier, *apud* Augusto Comte, ob. cit., p. XI.
7. Ortega y Gasset, *apud* Kant, Hegel, Dilthey, p. 144.
8. Wilhelm Dilthey, *Gesammelte Schriften*, V, p. 11.
9. Hermann Glockner, *Die europäische Philosophie, von Anfängen bis zur Gegenwart*, pp. 1.063-1.064.
10. W. Dilthey, *Gesammelte Schriften I*, 2ª ed., p. 109 da *Einleitung in die Geisteswissenschaften I*, Erstes einleitendes Buch, XVI.
11. Wilhelm Windelband, *Praeludien*, V. I/II, p. 141.
12. Wilhelm Windelband, ob. cit., p. 141.
13. Idem, ibidem, p. 145.
14. Idem, ibidem, p. 145.
15. Idem, ibidem, p. 148.
16. Wilhelm Windelband, ob. cit., p. 145.
17. Heinrich Rickert, *Kulturwissenschaft und Naturwissenschaft sechste und siebente Auflage*, pp. VII e VIII.
18. Idem, ibidem.
19. Heinrich Rickert, ob. cit., p. IX.
20. Idem, ibidem, pp. 55-56.
21. Idem, ibidem, p. 56.
22. Idem, ibidem, p. 97.
23. Heinrich Rickert, ob. cit., p. 97.
24. Max Weber, *Staatssoziologie*.
25. Franz Oppenheimer, *Der Staat*, pp. 8, 126-133.

## **A CIENCIA POLÍTICA E AS DEMAIS CIÊNCIAS SOCIAIS**

*1. A Ciência Política e o Direito Constitucional — 2. A Ciência Política e a Economia — 3. A Ciência Política e a História — 4. A Ciência Política e a Psicologia — 5. A Sociologia Política, uma nova ameaça à Ciência Política?*

### **1. A Ciência Política e o Direito Constitucional**

São apertadíssimos os laços que prendem a Ciência Política ao Direito Constitucional. Entre os publicistas célebres da França, no século XX, autores há que se preocuparam menos com o aspecto jurídico da Ciência Política do que propriamente com suas raízes na filosofia e nos estudos sociais.

Naquele país, a Ciência Política, antes de chegar à maioria como disciplina autônoma, esteve quase toda contida no Direito, mormente no Direito Constitucional. Apesar do cisma operado, este ainda é o ramo da Ciência Jurídica cujo influxo mais pesa sobre a Ciência Política.

Alguns dentre os melhores politicólogos da cátedra universitária na França são constitucionalistas, o mesmo ocorrendo no Brasil.

Com efeito, Burdeau, Vedei e Prélot, antes de aderirem à Ciência Política tinham já nomeada de mestres do Direito Constitucional, onde conservam inalteráveis o prestígio e a autoridade de sempre.

Demais, antes da aparição da Ciência Política (ciência de síntese), já o Direito Constitucional fora *uma* das Ciências Políticas. Seu influxo sobre o desenvolvimento da Ciência Política, poderá eventualmente diminuir, jamais extinguir-se, porquanto o Direito Constitucional abrange larga área da coisa política — as instituições do Estado, em cujo âmbito, como se sabe, costumam desenrolar-se os principais fenômenos do poder político, constitucionalmente organizado.

A maior ou menor coincidência de áreas da Ciência Política com o Direito Constitucional, ditando o grau de profundidade das relações entre ambos, se acha, segundo a perspicaz observação de Burdeau, na dependência da estabilidade ou instabilidade do meio político e social.<sup>1</sup>

Daqui se pode extrair também a fecunda dedução de que, quanto menos desenvolvida a sociedade, quanto mais grave seu atraso econômico, mais instáveis e oscilantes as *instituições* políticas. Do mesmo passo, menos amplo e eficaz será então o Direito Constitucional em sua capacidade de organizar instituições que abranjam de modo efetivo toda a esfera de comportamento e decisão do grupo político. Daqui decorre pois um crescente hiato entre a ordem constitucional estabelecida e a realidade política. Enfim, diminui com isso a possibilidade de toda a vida política — inclusive o comportamento e o poder de decisão de indivíduos e grupos — recair na órbita do direito regulamentado e das instituições criadas.

Em países subdesenvolvidos, nominalmente democráticos, há um círculo *minimum* constitucional, onde operam as instituições que o poder oficializou, ao passo que nos países desenvolvidos esse *minimum* se converte em *maximum*. Aqui, segundo a linguagem de Burdeau, “vida política real e vida política juridicamente institucionalizada tendem a coincidir”.<sup>2</sup> Dessa situação emerge em conseqüência um campo mais amplo, mais arejado, mais desimpedido ao Direito Constitucional, que será o direito das instituições.

Ali, na sociedade subdesenvolvida, ao contrário, a vida política gera um teor elevadíssimo de controvérsias e impõe menos uma oposição ao governo do que às instituições, fazendo com que a parte mais importante do comportamento político e do funcionamento do poder transcorra fora das regiões oficiais ou do direito público legislado. A eficácia do sistema fica nesse caso preponderantemente sujeita à imprevisível ação de grupos de pressão, lideranças políticas ocultas e ostensivas, organizações partidárias lícitas e clandestinas, elites influentes, que produzem ou manipulam uma opinião pública dócil e suspeita em sua autenticidade.

Observa-se ademais que nos países subdesenvolvidos, os golpes de Estado, a violação contumaz do Direito Constitucional, o fermento revolucionário oriundo da insatisfação social, a luta de classes, brutalmente exacerbada pelo privilégio ou por violentas discrepâncias econômicas, compõem um quadro onde o processo político e a realidade do poder escapam não raro aos limites modestos da autoridade institucionalizada. É então nessas circunstâncias que o Direito Constitucional pode ser tomado ou interpretado como “um conjunto formal de regras das quais a vida se ausentou”, conforme disse Burdeau, e a Ciência Política aparece “como disciplina apta a prestar contas da realidade”,<sup>3</sup> pois sua “promoção se faz concomitante ao declínio do Direito Constitucional”.<sup>4</sup>

Não procede, por outra parte, e em conclusão, a afirmativa de Robson, de que o vínculo da Ciência Política com o Direito Constitucional conduziria inevitavelmente “a uma concepção estreita, falsa e deformada dessa disciplina”.<sup>5</sup> Tal ocorreria com efeito se a Ciência Política resultasse totalmente absorvida pelo Direito, que é apenas uma de suas faces. Com o jurídico, mormente com o Direito Constitucional, a Ciência Política, até mesmo para efeito de facilidade e segurança dos estudos e formação de conceitos, deve manter estreitas relações, fazendo do sistema institucional, sancionado pela ordem jurídica, o ponto de apoio mais firme com que estender a outras esferas sociais todas as indagações de cunho caracteristicamente político.

## ***2. A Ciência Política e a Economia***

Sem o conhecimento dos aspectos econômicos em que se baseia a estrutura social, dificilmente se poderia chegar à compreensão dos fenômenos políticos e das instituições pelas quais uma sociedade se governa. Reputa-se pacífico o entendimento de cientistas políticos como Burdeau, que não precisam de ser marxistas, para reconhecer no fato econômico “o fato fundamental de politização da sociedade”.<sup>6</sup>

Admitida essa tese, perceber-se-á sem dificuldade a importância capital que tem para a Ciência Política toda a matéria de que se ocupa a Economia Política, ela mesma, em outras épocas, considerada *uma* das Ciências Políticas.

Assinalando o grau próximo de parentesco entre as duas disciplinas, Burdeau assevera que estão unidas por laços de “consangüinidade” e constituem uma única ciência. Segundo se lê no mesmo autor, o fato de a Economia Política haver transitado de sua velha acepção de ciência das riquezas para a moderna acepção de ciência dos comportamentos econômicos, em nada alterou a conexão dos dois ramos, podendo-se, em verdade, passar da análise econômica a uma política econômica, e da política econômica para uma ação política, racionalmente apoiada num programa de sustentação de metas econômicas, traçadas de antemão, com o propósito de promover por exemplo fins desenvolvimentistas, ou combater o atraso de estruturas sociais e econômicas, reconhecidamente arcaicas.

Democracia e socialismo, formas políticas de organização do poder, não prescindem, no Estado moderno, de planificação. O conhecimento econômico se faz cada vez mais interessado e o Estado não o emprega unicamente para explicar ou conhecer o modo por que se satisfazem as necessidades materiais de uma sociedade, senão que os emprega cada vez mais, para criar instrumentos novos e diretos de ação, vinculando-os a um programa de governo ou a uma política econômica específica.

A corrente de idéias de que resulta talvez o mais forte acento na identidade da Ciência Política com a Economia Política é sem dúvida a dos pensadores marxistas.

Deduz-se do marxismo que todas as instituições sociais e políticas formam uma superestrutura, tendo por base de sustentação uma infra-estrutura econômica. Essa infra-estrutura é determinante, em última análise, de tudo quanto se passa em cima, sendo a função econômica decisiva, bem que não seja exclusiva, no influxo exercido sobre as instituições integrantes da chamada superestrutura social.

Numa objeção àqueles que conferem demasiada importância aos fatores econômicos, o professor Xifra Heras pondera que existem esferas políticas de todo alheias a interesses econômicos, mencionando aquelas que se relacionam com a manutenção da paz e a administração da justiça.<sup>7</sup>

Verifica-se porém que até a paz guarda implicações econômicas profundas, quer a paz externa, entre Estados, quer a paz interna, a paz social, a paz política, cujos reflexos psicológicos incidem com a máxima intensidade sobre o comportamento econômico e financeiro de um país. Basta leve comoção ou crise para que se comprove, sobretudo em sociedades de estrutura econômica frágil, quanto a paz é necessária ao bom curso dos negócios e como seu transtorno poderá refletir-se de modo negativo, com força quase instantânea, sobre o conjunto das operações econômicas e financeiras. Demais, paz social é fundamentalmente aquela que resulta da atenuação da luta de classes e da distribuição mais equitativa do poder econômico numa sociedade, mediante a prática da justiça social.

### ***3. A Ciência Política e a História***

Quando se toma a História como acumulação crítica de fatos e experiências vividas, fácil se torna perceber a importância de seu estudo para a Ciência Política e a contribuição essencial que o historiador poderá oferecer nesse domínio.

Se o filósofo, o economista, o sociólogo e o jurista quiseram, em outras épocas, monopolizar a Ciência Política ou imprimir-lhe uma diretriz que traduzisse exclusividade de perspectiva, também o historiador não foi insensível a essa orientação, querendo igualmente apropriar-se daquela disciplina, para reduzi-la a mera investigação acerca da origem e do desdobramento dos sistemas, das idéias e das doutrinas políticas, conhecidas e praticadas pelo gênero humano no decurso de tantos séculos.



Dessas investigações seriam extraídas generalizações com o valor de “leis históricas”, não tendo sido outro, conforme ressalta Burdeau, o trabalho de Hegel e Marx, conferindo à História um surpreendente teor científico, um “valor de certeza”, empregado para sustentação de ideologias, das quais aquelas leis constituiriam “uma espécie de matéria-prima”.<sup>8</sup>

A Ciência Política dos ideólogos marxistas se serve da História como se houvesse ali decifrado o segredo de evolução dialética das instituições políticas e sociais. Prognosticam assim um futuro necessário que alimenta a ideologia e a converte em máquina de guerra. Rodeados de descrédito ou de “um complexo de inferioridade”, segundo assinala Burdeau, ficariam pois os sistemas sociais não-marxistas. Haja vista o liberalismo, o capitalismo, a democracia burguesa, objeto de inapelável sentença de morte lavrada pela História.<sup>9</sup>

De último, com o incremento das investigações sociológicas e com o maior espaço concedido a certas ciências do comportamento, como a Psicologia Social e a Antropologia, arrefeceu o interesse por uma Ciência Política fundamentada unicamente na História. Como as demais concepções já examinadas — filosófica, jurídica e econômica — padeceria esta também o deplorável vício da unilateralidade.

Se os aspectos históricos têm passado em alguns casos a segundo plano, recaindo sobre a posição historicista — pelo menos, a não dialética — a nota de anacronismo, e se já não é possível fazer da História nas Ciências Sociais o que se fez da Matemática nas Ciências da Natureza, a verdade está com Haettich quando continua acentuando a indeclinável importância dos estudos históricos. Assim procede ele ao afirmar que determinadas proposições da Ciência Política nada mais são do que “generalizações da experiência histórica”, ou ao advertir que o *que é* não pode ser compreendido sem o conhecimento do *que há sido*.<sup>10</sup>

A autoridade da História, como ciência de base, mantenedora de apertadas conexões com a Ciência Política, fica do mesmo passo comprovada pelo esquema dos cientistas da UNESCO, que abriram

quase toda uma rubrica para acolher no âmbito dessa ciência a História das Idéias Políticas.

Sendo ademais a Ciência Política co-artífice ou co-constitutiva da realidade mesma que investiga, faz-se válida a afirmativa de Burdeau, segundo a qual “as idéias sobre os fatos são mais importantes que os fatos mesmos”,<sup>11</sup> razão por que cumpre ter sempre presente às indagações da Ciência Política, para fazê-las de todo fecundas e compreensíveis, a história das idéias.

#### ***4. A Ciência Política e a Psicologia***

Temos visto como a Filosofia, o Direito e a Economia reclamaram já um elevadíssimo grau de participação no moldar a índole da Ciência Política. Houve épocas em que o pensamento crítico se inclinou fortemente a anexar aquela ciência a cada um daqueles distintos ramos do conhecimento. Cada fase histórica expôs o seu figurino de influência dominante. Este século, chegou a vez dos psicólogos e sociólogos, os mais recentes em quererem apropriar-se da Ciência Política, fazendo hoje o que ontem fizeram os filósofos, os juristas, os economistas, os historiadores.

Trava a Psicologia com a Sociologia um duelo reivindicatório, que vai da simples pretensão de hegemonia à impertinência de uma eventual absorção. Se há esfera de modernidade ou atualidade no problema de relações da Ciência Política com outras ciências sociais, essa esfera pertence agora a psicólogos políticos, que intentam impor suas técnicas de investigação e operar uma redução sistemática da Ciência Política à disciplina da qual procedem e pela qual sempre se orientaram. Aí estão os “behavioristas” para atestá-lo, formando já escola e fundando a chamada nova Ciência Política, tão em voga nos Estados Unidos.

O irracionalismo, não raro observado em atividades de governos ou relações de Estados, fortalece por igual a convicção dos psicólogos

sociais de que fora das motivações psicológicas não é possível lograr uma compreensão plenamente satisfatória do processo político. Com efeito, segundo afirma Xifra Heras, de forma lapidar, “a Ciência Política opera com material humano e os fundamentos do poder e da obediência são de natureza psicológica”.<sup>12</sup>

Se erro existe entre os que adotam essa posição, decorre isso em larga parte do empenho de alguns em quererem reduzir a Ciência Política a simples capítulo da Psicologia Social, o que inevitavelmente resultaria num encurtamento intolerável do seu campo. Este, queiram ou não os “behavioristas”, há-de ser sempre mais vasto do que seria se adotássemos apenas aquela dimensão exclusiva.

## **5. A Sociologia Política, uma nova ameaça à Ciência Política?**

Desde que se constituiu ciência autônoma, a Sociologia passou a representar um obstáculo ao desenvolvimento da Ciência Política. Basta atentar-se para o fato de que suas indagações se concentravam na unicidade do *social* (exclusão conseqüente da autonomia do *político*) e na investigação da sociedade como totalidade, obsessão que em Augusto Comte desembocara no conceito de humanidade.

Numa segunda fase porém os positivistas, pais da Sociologia, fazendo mais fecunda a investigação sociológica, volveram de preferência suas vistas menos para o unitarismo da sociedade do que para o seu pluralismo, menos para a investigação da sociedade do que das sociedades, menos para o conhecimento do todo do que das partes (os agregados sociais).

A esta altura, uma preocupação teórica cedeu lugar a uma preocupação empírica. Grupos, classes sociais, relações intergrupais entraram a compor o foco dominante de atenção da Sociologia, cujo interesse pela vida política se apresentava ainda secundário.

O influxo que o fator político pode exercer sobre o social e vice-versa forma o núcleo de uma Sociologia Política. Mas esta nem sequer

se constituíra, ficando deveras retardada sua formação em presença de outros ramos já adultos da Sociologia. Somente após vencer certas relutâncias foi que a Sociologia se volveu para a sociedade política do nosso tempo, deixando de lado o exclusivismo com que se consagrara ao exame do fenômeno do poder nas sociedades primitivas.

Essa reviravolta para a “contemporaneização” ou atualização de seu objeto fez a Sociologia Política progredir assombrosamente nos últimos vinte anos, até comprometer, como ora acontece, segundo entendem alguns, a autonomia da Ciência Política.

Em verdade, autores do prestígio de Duverger, Catlin, Aron e Bertrand de Juvenel fazem a Sociologia Política coincidir com a Ciência Política ou empregam critérios rigorosamente sociológicos para análise de todos os fenômenos que se prendem à realidade política. O ponto de vista em que se colocam poderá redundar, conforme já redundou em Duverger, na inteira identidade entre ambas as ciências, com a resultante absorção da Ciência Política pela Sociologia Política.

Afigura-se-nos porém inaceitável essa redução. A Ciência Política possui âmbito mais largo que a Sociologia Política. Posto que conservem inumeráveis pontos de contato ou partilhem ambas um terreno comum e vasto, verdade é que se não confundem as duas disciplinas.

Aquele campo comum — grupos, classes sociais, instituições, comportamentos, opinião pública — faz difícil e problemática a delimitação. Mas a Ciência Política toma rumos que a sociologia ignora, e que, admitidos, favorecem o traçado de fronteiras: a direção normativa. Uma Sociologia Política não poderia, sem descrédito, entrar na esfera do “dever ser”, do “sollen”, ser uma ciência dos valores, segundo três sentidos que a valoração comporta: o empírico, o normativo e o subjetivo, ganhando aquela amplitude que a Ciência Política tem ostentado, através de suas tendências mais recentes.

Se o âmbito material da Ciência Política fosse unicamente o da Sociologia Política, como esta vem sendo de último cultivada, ou se este âmbito pudesse servir de critério a uma única perspectiva de indagação, e essa indagação emprestasse à Ciência Política tão-somente caráter

pragmático e exclusivo de Ciência aplicada e prática, e não de Ciência normativa, que ela também possui, então toda essa tese de anexação da Ciência Política pela Sociologia encontraria ressonância, a par de legítima base de apoio. Onde ambas as disciplinas operam sobre o mesmo terreno e com idênticas preocupações pragmáticas, a reflexão dificilmente depara limites certos com que distingui-las. Aí o melhor que lhe cumpre é admitir nessa esfera a identidade dos dois ramos.

Em rigor, a Sociologia Política é que constitui parte da Ciência Política, não o inverso. A Ciência Política é o todo, a Sociologia Política a parte; ali o gênero, aqui, a espécie. Fora dessa compreensão, seria falso, vindo em dano da Ciência Política, falar de identidade ou coincidência das duas disciplinas. Não é a Ciência Política que está dentro da Sociologia Política, mas a Sociologia Política que fica no interior da Ciência Política. Todo sociólogo do poder ou do comportamento político é, com sua contribuição, cientista político, mas acontece que nem todo cientista político é tão-somente sociólogo.

Vejamos enfim, de modo sumário, os principais temas da Sociologia Política, que são também temas integrantes e inseparáveis do conteúdo da Ciência Política: a) o poder político, o comportamento político (indivíduos e grupos), as manifestações de autoridade (carismática, tradicional e legal, segundo Max Weber), a legalidade e legitimidade do poder político; b) os fatores materiais do poder político: o território e a população; c) as origens sociais do Estado e sua penosa evolução, consagrando institutos que se desdobram historicamente, da escravidão à liberdade, do Estado de conquista ao Estado de cidadania livre (Oppenheimer); d) a política científica, volvida basicamente para a racionalização do poder (a função política, econômica e social das burocracias no Estado moderno), a tecnocracia; e) os grupos de pressão de todo o gênero, lícitos e ilícitos, que atuam à sombra dos parlamentos e dos ministérios, e influem nos atos legislativos e medidas do poder executivo; f) a luta de classes e seus efeitos políticos, as tensões sociais, os antagonismos políticos de toda espécie; g) a crise dos sistemas de governo, os regimes políticos, as ideologias, as utopias, a liberdade e a

autoridade e h) o inconformismo social, as reformas, as revoluções e os golpes de Estado.

1. Georges Burdeau, *Méthode de la Science Politique*, p. 141.
2. Idem, ibidem, p. 141.
3. Idem, ibidem, p. 141.
4. W. A. Robson, *Science Politique*, p. 17.
5. Georges Burdeau, ob. cit., p. 130.
6. Georges Burdeau, ob. cit., pp. 129-130.
7. Jorge Xifra Heras, *Introducción a la Política*, p. 51.
8. Georges Burdeau, ob. cit., p. 125.
9. Idem, ibidem, p. 129.
10. Manfred Haettich, *Lehrbuch der Politikwissenschaft, Grundlegung und Systematik*, v. 1, p. 90.
11. Georges Burdeau, ob. cit., p. 33.
12. Jorge Xifras Heras, ob. cit., p. 52.

## **A SOCIEDADE E O ESTADO**

*1. Conceito de Sociedade — 2. A interpretação organicista da Sociedade — 3. A réplica mecanicista ao organicismo social — 4. Sociedade e Comunidade — 5. A Sociedade e o Estado — 6. Conceito de Estado: 6.1 Acepção filosófica — 6.2 Acepção jurídica — 6.3 Acepção sociológica — 7. Elementos constitutivos do Estado.*

### **1. Conceito de Sociedade**

Quando nos deparamos com essa palavra em busca de um conceito que possa esclarecê-la satisfatoriamente, a reflexão crítica nos compele de imediato a fazer menção dos autores que se insurgem contra aquilo que em geral se denomina Sociedade. Sanchez Agesta e Maurras pertencem a essa categoria. O primeiro assevera com ênfase que não há Sociedade, “termo abstrato e impreciso, mas Sociedades, uma pluralidade de grupos da mais diversa espécie e coesão” e o segundo, Sociedade de sociedades e não Sociedades de indivíduos.

Em verdade porém o vocábulo Sociedade tem sido empregado, conforme assinala um sociólogo americano, como a palavra mais genérica que existe para referir “todo o complexo de relações do homem com seus semelhantes”.<sup>1</sup>

Sendo o mecanicismo e o organicismo as duas formulações históricas mais importantes sobre os fundamentos da Sociedade, todo conceito que se der de Sociedade traduzirá na essência o influxo de uma ou de outra concepção.

Quando Toennies diz que a Sociedade é o grupo derivado de um acordo de vontades, de membros que buscam, mediante o vínculo associativo, um interesse comum impossível de obter-se pelos esforços isolados dos indivíduos, esse conceito é irrepreensivelmente mecanicista.

No entanto, quando Del Vecchio entende por Sociedade o conjunto de relações mediante as quais vários indivíduos vivem e atuam solidariamente em ordem a formar uma entidade nova e superior, oferece-nos ele um conceito de Sociedade basicamente organicista.

## **2. A interpretação organicista da Sociedade**

Duas teorias principais disputam a explicação correta dos fundamentos da Sociedade: a teoria orgânica e a teoria mecânica.

Os organicistas procedem do tronco milenar da filosofia grega. Descendem de Aristóteles e Platão.

Na doutrina aristotélica assinala-se, com efeito, o caráter social do homem. A natureza fez do homem o “ser político”, que não pode viver fora da Sociedade.

Para viver à margem dos laços de sociabilidade, precisaria o ente humano de ser um Deus ou um bruto, algo mais ou algo menos do que um homem. Os instintos egocêntricos e altruístas que governam a condição humana, o instinto de preservação da espécie, fazem porém que o homem seja eminentemente social.

Grotius, que não foi organicista, acompanhou o pensamento de Aristóteles e falou de um *appetitus societatis*, como vocação inata do homem para a vida social.

Situou Del Vecchio muito bem o problema. Dizer que o homem é social ou precisa da Sociedade para viver não significa que já se haja caracterizado uma posição organicista ou mecanicista.

Esta posição só se define quando o pensador inquire da maneira por que se deve organizar ou governar a Sociedade. Se a Sociedade é o valor primário ou fundamental, se a sua existência importa numa realidade nova e superior, subsistente por si mesma, temos o organicismo. Aliás, de organicismo Del Vecchio nos dá o seguinte conceito: “Reunião de várias partes, que preenchem funções distintas e que, por sua ação combinada, concorrem para manter a vida do todo”.<sup>2</sup>



Se, ao contrário, o indivíduo é a unidade embriogênica, o centro irreduzível a toda assimilação coletiva, o sujeito da ordem social, a unidade que não criou nem há-de criar nenhuma realidade mais, que lhe seja superior, o ponto primário e básico que vale por si mesmo e do qual todos os ordenamentos sociais emanam como derivações secundárias, como variações que podem reconduzir-se sempre ao ponto de partida: a ele, ao indivíduo, aqui estamos fora de toda a dúvida em presença de uma posição mecanicista.

Os primeiros, por se abraçarem ao valor Sociedade, são organicistas; os segundos, por não reconhecerem na Sociedade mais que mera soma de partes, que não gera nenhuma realidade suscetível de subsistir fora ou acima dos indivíduos, são mecanicistas.

Os organicistas, na teoria da Sociedade e do Estado, se vêm arrastados quase sempre, por conseqüência lógica, às posições legalistas e antidemocráticas, ao autoritarismo, às justificações reacionárias do poder, à autocracia, até mesmo quando se dissimulam em concepções de democracia orgânica (concepção que é sempre a dos governos e ideólogos predispostos já à ditadura). Nem sequer um doutrinário da democracia como Rousseau, com a concepção organicista e genial da *volonté générale*, princípio novo tão aplaudido por Hegel, pôde ferrar-se a essa increpação uma vez que o poder popular assim concebido sob a divisa da “vontade geral” acabaria gerando o chamado despotismo das multidões. Aqui teríamos a exceção radical de um organicismo democrático desembocando todavia no mesmo estuário que já referimos: o autoritarismo do poder, a ditadura dos ordenamentos políticos.

Se Rousseau chega porém àquela conseqüência, segundo alguns de seus intérpretes, a mesma dos organicistas mais conhecidos: uma certa concepção autoritária do poder — ainda que se trate da versão mais extremada do poder democrático — deles todavia se aparta fundamentalmente quando abre as páginas do *Contrato Social* com a proposição de que os homens nascem livres e iguais, em antagonismo com quase toda a doutrina organicista, que afirma precisamente o

contrário.

Entende esta que o homem jamais nasceu na liberdade e, invocando o fato biológico do nascimento, mostra que desde o berço o princípio de autoridade o toma nos braços, rodeando-o, amparando-o, governando-o. Vinte e quatro horas fora da proteção dos pais bastariam para acabar com o ser que chega ao mundo tão frágil e desprotegido. Dependência, autoridade, hierarquia, desamparo, debilidade, eis já em o núcleo familiar os vínculos primeiros que envolvem a criatura humana e dos quais jamais logrará desatar-se inteiramente. Fazem os organicistas a apologia da autoridade. Estimam o social porque vêem na Sociedade o fato permanente, a realidade que sobrevive, a organização superior, o ordenamento que, desfalcado dos indivíduos na sucessão dos tempos, no lento desdobrar das gerações, sempre persiste, nunca desaparece, atravessando o tempo e as idades. Os indivíduos passam, a Sociedade fica.

Demais, a teoria organicista se impressiona com o fato de que a Sociedade grava no indivíduo uma segunda natureza, verdadeira massa de conceitos, de noções e de vínculos nos quais se forma a melhor, a mais real, a mais autêntica parte de seu ser.

Tomando porém a Sociedade como organismo, ficam deslembrados de que só arbitrariamente podem as analogias porventura existentes conduzir a essa equiparação, a legitimar tal identidade que pôs em inteiro descrédito o organicismo já desvairado.

Distinguem alguns autores duas modalidades de organicismo: o materialista e o idealista.

No primeiro entra a concepção organicista de Augusto Comte, juntamente com o organicismo biológico de Spencer, Bluntschli e Schaeffle, chegando os dois últimos porém, no paralelo entre organismo e sociedade, aos mais absurdos exageros, às comparações mais excêntricas, a verdadeiros desatinos lógicos, que cobriram de ridículo a doutrina organicista.

O organicismo ético e idealista, cultivou-o a escola histórica, sobretudo desde a concepção de Savigny, acerca do “espírito popular” (o

*Volksgeist*) tomado por fonte histórica, costumeira, tradicional, geradora de regras e valores sociais e jurídicos.

Aliás, o “espírito popular” como conceito não é dos que primam pela clareza. Tem-se afigurado a alguns publicistas obscuro e abstrato, levando W. Arnold a essa ponderação extremamente irônica: “Aquilo que nós não sabemos ou não compreendemos, denominamos espírito popular” (*Was wir nicht wissen oder nicht verstehen, nennen wir Volksgeist*).

A essa corrente ética do idealismo alemão na doutrina dos fundamentos da Sociedade, aderem, entre outros, Trendelenburg, Krause e Ahrens.

### **3. A réplica mecanicista ao organismo social**

Os mecanicistas acometem impiedosamente a teoria organicista, mostrando que não há a propalada identificação entre o organismo biológico e a Sociedade. Nesta ocorrem fenômenos que não acham equivalente naquele: as migrações, a mobilidade social, o suicídio.

As partes, no organismo, não vivem por si mesmas, sendo inconcebível, como adverte Del Vecchio, imaginá-las fora do ser que integram.<sup>3</sup>

Tampouco podemos admiti-las noutra posição que não seja a que a natureza lhes indicou.

Com o indivíduo já isso não acontece. Tem este a sua mesma vida, seus fins autônomos, a capacidade de deslocação espacial e a não menos importante aptidão de mover-se no interior dos grupos de que faz parte. Ora, essa mobilidade o conduz ora à ascensão, ora ao descenso de categoria social, econômica ou profissional.

O publicista da Baviera, na Alemanha, von Seydel, que combateu energicamente a doutrina organicista, costumava dizer que “assim como a soma de 100 homens não dá 101, da mesma forma a adição de 100 vontades não pode produzir a 101ª vontade”, no caso, a vontade social

ou a vontade política, como realidade nova, com vida fora e acima das vontades individuais.<sup>4</sup>

A teoria mecânica é predominantemente filosófica e não sociológica. Seus representantes mais típicos foram alguns filósofos do direito natural desde o começo da idade moderna. Seus corolários, com rara exceção, e Hobbes é aqui uma dessas exceções, acabam, sob o aspecto político, na explicação e legitimação do poder democrático.

Das teses contratualistas, da postulação que estas fazem, infere-se que a base da Sociedade é o assentimento e não o princípio de autoridade.

A democracia liberal e a democracia social partem desse postulado único e essencial de organização social, de fundamento a toda a vida política: a razão, como guia da convivência humana, com apoio na vontade livre e criadora dos indivíduos.

Como a constante do contratualismo social é o problema da melhor forma de organização da Sociedade, da melhor maneira de governar os homens e de achar na razão valores que legitimem, com mais força e invulnerabilidade, o princípio da autoridade, partiram todos os contratualistas do clássico e célebre confronto do estado de natureza com o estado de sociedade.

Pouco importa que o contraste estado de natureza—estado de sociedade haja suscitado tão severas críticas, por parte dos que se empenharam em demonstrar o que havia de irreal e anti-histórico nessas concepções contratualistas.

Mas raro foram os filósofos do direito natural que se serviram do estado de natureza para emprestar-lhe cunho de historicidade, como se ele realmente acontecera, como se fora fase atravessada pela sociedade humana em algum período imemorial.

#### **4. Sociedade e comunidade**

Tomando a Sociedade como dado sociológico, eminentes

estudiosos da Ciência Social têm, por outro lado, posto mais ênfase na distinção conceitual entre Sociedade e Comunidade. Haja vista, por exemplo, o caso de Toennies.

Em 1799, Schleiermacher distinguira, pela primeira vez, a Sociedade da Comunidade e Wundt falara depois numa “vontade impulsiva” frente a uma “vontade intencional”, como se já antecipassem ambos algumas bases da clássica elaboração conceitual de Toennies.

Em *Sociedade e Comunidade (Gesellschaft und Gemeinschaft)*, estuda Toennies essas duas formas básicas de convivência humana, diametralmente opostas.

A Sociedade supõe, segundo aquele sociólogo, a ação conjunta e racional dos indivíduos no seio da ordem jurídica e econômica; nela, “os homens, a despeito de todos os laços, permanecem separados”.

Já a Comunidade implica a existência de formas de vida e organização social, onde impera essencialmente uma solidariedade feita de vínculos psíquicos entre os componentes do grupo.

A Comunidade é dotada de caráter irracional, primitivo, munida e fortalecida de solidariedade inconsciente, feita de afetos, simpatias, emoções, confiança, laços de dependência direta e mútua do “individual” e do “social”.

Afirma Toennies que, sendo a Comunidade um “todo valorado”, cada indivíduo tomado insuladamente é algo falso e artificial. Bobbio, no *Dicionário de Filosofia (Dizionario di Filosofia)* escreve com clareza que a comunidade é um grupo oriundo da própria natureza, independente da vontade dos membros que o compõem — a Família, por exemplo.<sup>5</sup>

Na Comunidade a vontade se torna essencial, substancial, orgânica. Na Sociedade, arbitrária. A Comunidade surgiu primeiro, a Sociedade apareceu depois. A Comunidade é matéria e substância, a Sociedade é forma e ordem.

Na Sociedade, há solidariedade mecânica, na Comunidade, orgânica. A Sociedade se governa pela razão, a Comunidade pela vida e pelos instintos. A Comunidade é um organismo, a Sociedade, uma organização (Berdeaeff) ou segundo Poch, citado por Agesta, na

Comunidade (a Família, por exemplo) a gente *é*, na Sociedade (uma sociedade mercantil, por exemplo) a gente *está*. Diz Agesta que “simbólica ou alegoricamente a Comunidade é um organismo, a Sociedade um contrato”.<sup>6</sup>

Tendo a Comunidade antecedido a Sociedade, que é um estágio mais adiantado da vida social, esta não eliminou aquela. No interior da Sociedade, que se acha provida de um querer autônomo, que busca fins racionais, previamente estatuídos e ordenados, convivem as formas comunitárias, com seus vínculos tributários de dependência e complementação, com suas formas espontâneas de vida intensiva, com seus laços de estreitamento e comunicação entre os homens, no plano do inconsciente e do irracional.

Ao lado do conceito de Comunidade surge modernamente o de Massa. Vierkandt encontra aí a forma mais significativa das manifestações fenomenológicas que se prendem à composição estrutural da sociedade contemporânea.

## **5. A Sociedade e o Estado**

Os conceitos de Sociedade e Estado, na linguagem dos filósofos e estadistas, têm sido empregados ora indistintamente, ora em contraste, aparecendo então a Sociedade como círculo mais amplo e o Estado como círculo mais restrito. A Sociedade vem primeiro; o Estado, depois.

Com o declínio e dissolução do corporativismo medievo e conseqüente advento da burguesia, instaura-se no pensamento político do Ocidente, do ponto de vista histórico e sociológico, o dualismo Sociedade-Estado.

A burguesia triunfante abraça-se acariciadora a esse conceito que faz do Estado a ordem jurídica, o corpo normativo, a máquina do poder político, exterior à Sociedade, compreendida esta como esfera mais dilatada, de substrato materialmente econômico, onde os indivíduos dinamizam sua ação e expandem seu trabalho.

A Sociedade, algo interposto entre o indivíduo e o Estado, é a realidade intermediária, mais larga e externa, superior ao Estado, porém inferior ainda ao indivíduo, enquanto medida de valor.

A expressão Sociedade, depois de haver sido usada pela primeira vez por Ferguson com o nome de sociedade civil (*civil Society*), se firma no uso político graças ao aparecimento da burguesia.

De todos os filósofos, consoante assinala Jellinek, foi Rousseau o que distinguiu com mais acuidade a Sociedade do Estado.

Por Sociedade, entendeu ele o conjunto daqueles grupos fragmentários, daquelas “sociedades parciais”, onde, do conflito de interesses reinantes só se pode recolher a vontade de todos (*volonté de tous*), ao passo que o Estado vale como algo que se exprime numa vontade geral (*volonté générale*), a única autêntica, captada diretamente da relação indivíduo-Estado, sem nenhuma interposição ou desvirtuamento por parte dos interesses representados nos grupos sociais interpostos.<sup>7</sup>

Foi Rousseau a esse respeito genial. Confessa-se Hegel grato àquele conceito, que veio completar o elo ainda por descobrir entre a Família e o Estado. A Sociedade é colocada pois na filosofia hegeliana como antítese, como parte do movimento dialético do espírito objetivo (espírito subjetivo — tese, espírito objetivo — antítese, e espírito absoluto — síntese, segundo a dialética geral do espírito), cuja tese é a Família e cuja síntese o Estado.<sup>8</sup>

O conceito de Sociedade tomou sucessivamente três colorações no curso de sua caminhada histórica. Foi primeiro jurídico (privatista e publicístico) com Rousseau, conforme vimos; depois econômico, com Ferguson, Smith, Saint-Simon e Marx, e enfim, sociológico, desde Comte, Spencer e Toennies.

No socialismo utópico, nomeadamente com Saint-Simon, a Sociedade se define pelo seu teor econômico, pela existência de classes.

Proudhon, resvalando já para o anarquismo, vê no Estado a opressão organizada e na Sociedade a liberdade difusa.

Marx e Engels conservam a distinção conceitual entre Estado e

Sociedade, deixando porém de tomar o Estado como se fora algo separado da Sociedade, que tivesse existência à parte, autônoma, como realidade externa, cujo exame já não lembrasse o que em si há de profundamente social, pois o Estado — advertem os marxistas — é produto da Sociedade, instrumento das contradições sociais, e só se explica como fase histórica, à luz do desenvolvimento da Sociedade e dos antagonismos de classe. O Estado não está *fora* da Sociedade, mas *dentro*, posto que se distinga da mesma.

A Sociologia, desde Comte e Spencer, forceja por apagar a antinomia Estado e Sociedade.

Fazendo da Sociologia o estudo de toda a vida social, tanto da estática como da dinâmica da Sociedade, reduz o sociólogo o Estado a uma das formas de Sociedade, caracterizada pela especificidade de seu fim — a promoção da ordem política, a organização coercitiva dos poderes sociais de decisão, em concomitância com outras sociedades, como as de natureza econômica, religiosa, educacional, lingüística, etc.

A Sociedade, segundo Bobbio, tanto pode aparecer em oposição ao Estado como debaixo de sua égide. Daqui portanto esse conceito de Sociedade: “Conjunto de relações humanas intersubjetivas, anteriores, exteriores e contrárias ao Estado ou sujeitas a este”.<sup>9</sup>

O direito alemão desde que caiu sob o influxo de Hegel, segundo observou v. d. Gablentz, pôs ênfase no contraste dos dois conceitos, vendo na Sociedade a reunião de todos os fenômenos de convivência humana que se desenrolam fora do Estado.<sup>10</sup>

## **6. Conceito de Estado**

Houve no século XIX um publicista do liberalismo — Bastiat — que se dispôs com a mais sutil ironia a pagar o prêmio de cinqüenta mil francos a quem lhe proporcionasse uma definição satisfatória de Estado.

Continuava ele aquela atitude pessimista e amarga de Hegel,



quando o filósofo máximo do idealismo alemão confessou que entre a natureza e seus mistérios e a sociedade humana e seus problemas, não havia que hesitar quanto ao conhecimento mais fácil da natureza.

O mesmo pessimismo perpassa nas palavras de Kelsen, quando adverte que as copiosas acepções emprestadas à expressão Estado embaraçam a precisão do termo, exposto a converter-se num juízo de valor.<sup>11</sup>

O Estado como ordem política da Sociedade é conhecido desde a antigüidade aos nossos dias. Todavia nem sempre teve essa denominação, nem tampouco encobriu a mesma realidade.

A *polis* dos gregos ou a *civitas* e a *respublica* dos romanos eram vozes que traduziam a idéia de Estado, principalmente pelo aspecto de personificação do vínculo comunitário, de aderência imediata à ordem política e de cidadania.

No Império Romano, durante o apogeu da expansão, e mais tarde entre os germânicos invasores, os vocábulos *Imperium* e *Regnum*, então de uso corrente, passaram a exprimir a idéia de Estado, nomeadamente como organização de domínio e poder.

Daí se chega à Idade Média, que, empregando o termo *Laender* (“Países”) traz na idéia de Estado sobretudo a reminiscência do território.<sup>12</sup>

O emprego moderno do nome Estado remonta a Maquiavel, quando este inaugurou *O Príncipe* com a frase célebre: “Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principados”.<sup>13</sup>

Apesar do uso que fez Bodin, depois, do termo República na mesma acepção, o que ficou com a obra do escritor florentino foi a palavra Estado, universalmente consagrada pela terminologia dos tempos modernos e da idade contemporânea.

Há pensadores que intentam caracterizar o Estado segundo posição predominantemente filosófica; outros realçam o lado jurídico e, por último, não faltam aqueles que levam mais em conta a formulação sociológica de seu conceito.

### *6.1 Acepção filosófica*

Aos primeiros pertence Hegel, que definiu o Estado como a “realidade da idéia moral”, a “substância ética consciente de si mesma”, a “manifestação visível da divindade”, colocando-o na rotação de seu princípio dialético da Idéia como a síntese do espírito objetivo, o valor social mais alto, que concilia a contradição Família e Sociedade, como instituição acima da qual sobrepára tão-somente o absoluto, em exteriorizações dialéticas, que abrangem a arte, a religião e a filosofia.

### *6.2 Acepção jurídica*

Em Kant colhe-se acerca do Estado conceito deveras lacunoso, inferior à definição clássica que nos deu do Direito. Com seu formalismo invariável, viu Kant no Estado apenas o ângulo jurídico, ao concebê-lo como “a reunião de uma multidão de homens vivendo sob as leis do Direito”.<sup>14</sup>

Sem embargo de suas raízes kantistas, não poupou Del Vecchio a definição de Kant, que ele reputa inexata. Diz que se poderia aplicar tanto a um município como a uma província e até mesmo a uma penitenciária!

Todavia não soube esse jurista-filósofo ir muito além da estreiteza jurídica do kantismo formalista, ao conceituar o Estado. Tanto assim que sua definição de Estado como “o sujeito da ordem jurídica na qual se realiza a comunidade de vida de um povo” ou “a expressão potestativa da Sociedade”, posto que ressalte, como ele afirma, a distinção entre Sociedade e Estado, despreza contudo elementos concretos da realidade estatal, partes constitutivas do Estado, que só vão aparecer com toda a inteireza e precisão naquele conceito sociológico de Duguit, que o mesmo Del Vecchio já antes reproduzira e

de que nos ocuparemos mais adiante.

A definição de Del Vecchio, do ponto de vista exclusivamente jurídico, satisfaz, principalmente quando ele, separando o Estado da Sociedade, nota, com toda a lucidez que o Estado é o laço jurídico ou político ao passo que a Sociedade é uma pluralidade de laços.<sup>15</sup>

Vale a pena de referir sua noção de que a Sociedade é o gênero, o Estado, a espécie; de que a organização estatal representa uma forma de Sociedade apenas, em concorrência e contraste com outras, mais vastas, como as religiões e as nacionalidades, cujos laços, embora de maior extensão e abrangendo por vezes efetivos humanos mais numerosos, carecem todavia de envergadura e da solidez do laço político, de suprema influência sobre os demais.

De igual teor jurídico é também o conceito de Estado de Burdeau, que assinala sobretudo o aspecto institucional do poder. Diz esse autor que “o Estado se forma quando o poder assenta numa instituição e não num homem. Chega-se a esse resultado mediante uma operação jurídica que eu chamo a institucionalização do Poder”.<sup>16</sup> Jean-Yves Calvez, inspirado em Burdeau e após comentar-lhe a concepção de Estado, conclui: “O Estado é a generalização da sujeição do poder ao direito: por uma certa despersonalização”. Desenvolvendo as idéias de Burdeau, intenta então demonstrar que o Estado só existirá onde for concebido como um poder independente da pessoa dos governantes.<sup>17</sup>

### *6.3 Acepção sociológica*

Com Oswaldo Spengler, Oppenheimer, Duguit e outros o conceito de Estado toma coloração marcadamente sociológica.

Ao passo que Spengler surpreende no Estado a História em repouso e na História o Estado em marcha, Oppenheimer considera errôneas todas as definições até então conhecidas de Estado, desde Cícero a Jellinek.

O abalizado pensador confessa que o pessimismo sociológico

domina os espíritos. O conceito de Estado que elabora está vazado nas influências marxistas de seu pensamento.

O Estado, pela origem e pela essência, não passa daquela “instituição social, que um grupo vitorioso impôs a um grupo vencido, com o único fim de organizar o domínio do primeiro sobre o segundo e resguardar-se contra rebeliões intestinas e agressões estrangeiras”.<sup>18</sup>

O Estado constitucional moderno não se desvinculou na teoria de Oppenheimer de sua índole de organização da violência e do jugo econômico a que uma classe submete outra. Célebre é a passagem em que ele sustenta que, pela forma, esse Estado é coação e pelo conteúdo exploração econômica.<sup>19</sup>

A posição sociológica de Duguit com respeito ao Estado não varia consideravelmente da de Oppenheimer.

Considera o Estado coletividade que se caracteriza apenas por assinalada e duradoura diferenciação entre fortes e fracos, onde os fortes monopolizam a força, de modo concentrado e organizado.<sup>20</sup>

Define o Estado, em sentido geral, como toda sociedade humana na qual há diferenciação entre governantes e governados, e em sentido restrito como “grupo humano fixado em determinado território, onde os mais fortes impõem aos mais fracos sua vontade”.<sup>21</sup>

Outro jurista-sociólogo do tomo de von Jehrning destaca também no Estado o aspecto coercitivo. Com efeito, diz esse autor que o Estado é simplesmente “a organização social do poder de coerção” ou “a organização da coação social” ou “a sociedade como titular de um poder coercitivo regulado e disciplinado”, sendo o Direito por sua vez “a disciplina da coação”.<sup>22</sup>

Do mesmo cunho sociológico, o conceito marxista de Estado. Marx e Engels explicam o Estado como fenômeno histórico passageiro, oriundo da aparição da luta de classes na Sociedade, desde que, da propriedade coletiva se passou à apropriação individual dos meios de produção. Instituição portanto que nem sempre existiu e que nem sempre existirá. Fadado a desaparecer, o poder político, como Marx o definiu, é “o poder organizado de uma classe para opressão de outra”.<sup>23</sup>

Da mesma forma, assinala Engels que a presente Sociedade, enquanto Sociedade de classes, não pode dispensar o Estado, isto é, “uma organização da respectiva classe exploradora para manutenção de suas condições externas de produção, a saber, para a opressão das classes exploradas.”<sup>24</sup>

O conceito de Estado repousa, por conseguinte, na organização ou institucionalização da violência, segundo as análises mais profundas da sociologia política. Esse conceito, já examinado em tantos cientistas sociais, reaparece por igual num sociólogo da envergadura de Max Weber.

Só um instrumento consente definir sociologicamente o Estado moderno, bem como toda associação política: a força — diz aquele pensador — e não o seu conteúdo.<sup>25</sup> Todas as formações políticas são formações de força, prossegue o insigne sociólogo, de tal maneira que se existissem somente agregações sociais sem meios coercitivos, já não haveria lugar para o conceito do Estado.<sup>26</sup>

“Todo Estado se fundamenta na força”, disse Trotsky em Brest-Litowsk, e Max Weber, citando-o de forma literal, lhe dá inteira razão, embora ache que “a violência não é o instrumento normal e único do Estado”, mas aquele que lhe é “específico”.<sup>27</sup> No passado, sim, fora a violência, desde a horda, um meio inteiramente normal entre os mais distintos grupos.<sup>28</sup>

O Estado moderno racionalizou, porém, o emprego da violência, ao mesmo passo que o fez legítimo. De modo que, valendo-se de tais reflexões, chega Max Weber, enfim, ao seu célebre conceito de Estado: aquela comunidade humana que, dentro de um determinado território, reivindica para si, de maneira bem sucedida, o monopólio da violência física legítima.<sup>29</sup>

Algo caracteriza assim o presente, por esse aspecto, segundo ele: os grupos e os indivíduos só terão direito ao emprego material da força com o assentimento do Estado. De sorte que este se converte na única fonte do “direito” à violência, conforme expressões textuais do abalizado sociólogo.<sup>30</sup>

O conceito de uma ordem jurídica legítima racionalizou, por sua vez, as regras concernentes à aplicação da força, monopolizada pelo Estado. Em suma, reconhece Max Weber o Estado como a derradeira fonte de toda a legitimidade, tocante à utilização da força física ou material.<sup>31</sup>

### **7. Elementos constitutivos do Estado**

De todos os conceitos já referidos, o de Duguit é o que melhor revela os elementos constitutivos que a teoria política ordinariamente reconhece no Estado.

São esses elementos de ordem formal e de ordem material.

De ordem formal, há o *poder político* na Sociedade, que, segundo Duguit, surge do domínio dos mais fortes sobre os mais fracos.

E de ordem material, o *elemento humano*, que se qualifica em graus distintos, como população, povo e nação, isto é, em termos demográficos, jurídicos e culturais, bem como o elemento *território*, compreendidos estes, conforme vimos, naquela parte da definição em que Duguit expende sua apreciação sociológica do Estado como “grupo humano fixado num determinado território”.

Nossa única objeção ao conceito de Estado de Duguit prende-se a um possível juízo de valor contido na afirmativa daquele jurista, segundo a qual o poder implica sempre a dominação dos mais fracos pelos mais fortes.

Admitir essa dominação por inerente a todo ordenamento estatal, isto é, por fato sociológico incontestável, equivaleria decerto a excluir a possibilidade de um Estado eventualmente acima das classes sociais e dotado de características neutras que pudessem em determinadas circunstâncias convertê-lo no juiz ou disciplinador correto e insuspeito de arrogantes interesses rivais.

A presença por conseguinte dessa conotação subjetivista (a *crença* do autor de que o Estado exprime a dominação dos mais fortes sobre os

mais fracos) obriga-nos a rejeitar o conceito de Duguit. Gostaríamos pois de substituí-lo por um outro, que se nos afigura tão completo quanto aquele em enumerar também os elementos constitutivos do Estado. Formulou-o Jellinek quando disse que o Estado “é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”.<sup>32</sup> Conceito este irrepreensível, digno sem dúvida de fazer jus ao prêmio sugerido por Bastiat.

1. Talcott Parsons, *Encyclopaedia of Social Sciences*, t. 13-14, p. 225.
2. Georgio Del Vecchio, *Philosophie du Droit*, p. 346.
3. Georgio Del Vecchio, ob. cit., p. 351.
4. Gustav Seidler, *Grundzuege des Allgemeinen Staatsrechtes*, p. 32.
5. Norberto Bobbio, “Società”, in: *Dizionario di Filosofia*, pp. 611-613.
6. Luís Sanchez Agesta, *Princípios de Teoria Política*, p. 120.
7. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª ed., pp. 86-88.
8. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*.
9. Norberto Bobbio, ob. cit., p. 611.
10. Otto Heinrich Gablentz, v. d. “Gesellschaft und Gesellschaftslehre”, in: *Staat und Politik*, pp. 108-109.
11. Hans Kelsen, *Teoria General del Estado*, pp. 3-4.
12. Guenther Kuechenhoff, & Erich Kuechenhoff, *Allgemeine Staatslehre*, 2ª ed., p. 15.
13. Niccolo Machiavelli, *Il Príncipe*, 13ª ed., p. 37.
14. Kant, *Metaphysik der Sitten*, p. 135.
15. Georgio Del Vecchio, ob. cit., pp. 351-352.
16. Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. II, p. 128.
17. Jean-Yves Calvez, *Introduction à la Vie Politique*, p. 67.
18. Franz Oppenheimer, *Der Staat*, 4ª ed., p. 5.
19. Idem, ibidem, p. 119.
20. Duguit, *L'État*, I, pp. 615-619.
21. Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 4ª ed., pp. 14-15.
22. R. von Jehring, *Der Zweck im Recht*, 4ª ed., I, pp. 239-401.
23. Marx, “Das Kommunistisches Manifest”, in: *Die Phruehschriften*. p. 548.
24. Engels, *Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft*, p. 41.
25. Max Weber, “Wirtschaft und Gesellschaft”, vierte, neu herausgegebene Auflage, besorget von Johannes Winckelman, I, Halbband, p. 29 e 2. Halbband, p. 829.
26. Max Weber, ob. cit. II, pp. 520 e 830.
27. Max Weber, ibidem, pp. 829 e 830.

28. Idem, ibidem, p. 830.
29. Idem, ibidem, pp. 519 e 830.
30. Idem, ibidem, p. 830.
31. Idem, ibidem, p. 519.
32. G. Jellinek, *Allegemeine Staatslehre*, 3<sup>a</sup> ed., pp. 180, 181, 183.



## **POPULAÇÃO E POVO**

*1. Conceito de população — 2. Desafio do fantasma malthusiano ao Estado moderno — 3. A explosão demográfica ameaça o futuro da humanidade — 4. O pesadelo dos subdesenvolvidos — 5. O pessimismo das estatísticas — 6. A posição privilegiada dos países desenvolvidos — 7. Conceito político de povo — 8. Conceito jurídico — 9. Conceito sociológico.*

### **1. Conceito de população**

Todas as pessoas presentes no território do Estado, num determinado momento, inclusive estrangeiros e apátridas, fazem parte da população. É por conseguinte a população sob esse aspecto um dado essencialmente quantitativo, que independe de qualquer laço jurídico de sujeição ao poder estatal. Não se confunde com a noção de povo, porquanto nesta, fundamental é o vínculo do indivíduo ao Estado através da nacionalidade ou cidadania. A população é conceito puramente demográfico e estatístico. Seu estudo científico tem sido feito pela demografia, uma das disciplinas auxiliares da Ciência Política e que se ocupa tanto dos aspectos quantitativos como qualitativos do elemento populacional.

Do ponto de vista econômico, a população tanto pode significar fator de pujança, poderio e engrandecimento como também causa de debilidade para o ordenamento estatal. O aspecto econômico é solidário com o aspecto político, de modo que o maior ou menor coeficiente populacional, a maior ou menor extensão dos índices de crescimento demográfico não igualmente de valer como dado variável de grandeza ou miséria do Estado.

Caberia aqui reflexões acerca da importância política e econômica que assume, por exemplo, a população de um Estado como a China, de

um bilhão de habitantes. Se ponderarmos que a quantidade de habitantes referida a um só Estado representa potencialmente considerável força de reserva, tal não exclui todavia o lado de fragilidade implícito em quadros demográficos transbordantes. Naturalmente, o significado político da população vai depender do correlato significado econômico da mesma população no Estado. Problema idêntico oferece a Índia.

Os Estados do mundo antigo não ostentavam as dificuldades do Estado moderno. Eram Estados que se constituíam nas raias da comunidade, dentro de uma cidade, a *polis*, Estado-cidade.

Entre os pensadores políticos da Grécia, houve quem pretendesse determinar o *quantum* mínimo desde o qual existiria o Estado, fixando-o arbitrariamente em vinte, trinta ou quarenta mil habitantes. Mas a fixação do mínimo populacional para o reconhecimento da ordem estatal é hoje na Ciência Política inteiramente destituído de importância.

## **2. Desafio do fantasma malthusiano ao Estado moderno**

O problema político-econômico mais curioso que o incremento populacional levanta contemporaneamente continua sendo, a despeito de tudo, aquele que a teoria malthusiana pôs de manifesto há cerca de duzentos anos.

Dizia Malthus que a população crescia em proporção geométrica, ao passo que os gêneros alimentícios aumentavam segundo regra aritmética, de modo que na linha do tempo, a constante, a tendência permanente vinha a ser a de alargar a brecha entre a capacidade de manter as populações e a taxa de crescimento dessas mesmas populações.

Quando esse fosso se alarga demasiado, surgem então, segundo Malthus, as guerras, as revoluções, as epidemias, as fomes devastadoras, para restaurarem, com a violência do sacrifício imposto, o

equilíbrio rompido. Desaparecem os excedentes populacionais. As guerras, consoante a tese malthusiana, acarretando como se vê a destruição periódica dos efetivos populacionais excedentes, para os quais não chega o pão da subsistência, constituem fatalidade social.

Apresentou Malthus sua tese, de fins do século XVIII para o começo do século XIX. Se aceitamos o princípio malthusiano do crescimento das populações, estamos aceitando as enfermidades sociais como oriundas de um determinismo social, das leis da natureza, contra as quais nada pode o homem em sociedade.

Malthus lançou sua teoria com todo o aparato e ostentação de tese científica, verídica, comprovada, intocável. Mas vieram os críticos das concepções malthusianas, e entre os que investiram com mais ímpeto contra esta doutrina implacável das populações sobressaem precisamente os corifeus das correntes socialistas. Professaram hostilidade aberta e absoluta a Malthus, intentando demonstrar-lhe a falsidade da tese.

Em que se apóia fundamentalmente a crítica antimalthusiana? Num otimismo que não vacila acerca das possibilidades da técnica e da ciência, no seu desenvolvimento, no seu contínuo progresso, de criarem para o homem as mais ricas e promissoras perspectivas de libertação econômica. Em conseqüência, dizem os socialistas, a resposta da ciência é clara e otimista: a ciência, por meio da técnica adiantada e racional, técnica altamente aprimorada, pode produzir, com capacidade ilimitada, quase infinita, os bens necessários à existência humana. Basta que se atente na libertação de forças poderosíssimas decorrentes, por exemplo, da desintegração do átomo. A era nuclear, que já se está oferecendo por realidade, na antemã de suas melhores promessas, daria resposta irretorquível aos que vêem cobertas de cinza as idades vindouras da humanidade.

Temos condições de vencer a fome. Temos meios de tornar verdadeiramente ridículo e destituído de toda a base científica o sombrio prognóstico malthusiano. Mas surge o problema capital, que a reflexão já anteviu: é que não basta haver ciência desenvolvida ou

técnica de produção excepcionalmente avançada. O problema malthusiano reaparecerá, porquanto não cabe apenas à ciência dispor de recursos e meios potenciais com que debelar ou obviar venha a consumir-se através dos tempos a profecia malthusiana.

O grande enigma consiste em criar na sociedade as formas políticas e sociais de aplicação da ciência e da técnica. Em princípio, as sociedades não têm o que temer das conseqüências da progressão geométrica, com que o terror demográfico de Malthus as ameaça. Se não houver porém dentro da sociedade humana uma utilização da técnica e da ciência, em ordem a modificar, pelo máximo incremento produtivo, os dados contidos na proposição do pastor protestante, naturalmente Malthus despontará sempre sombrio. Com efeito, o que vemos ainda em nossos dias, a cada passo, é a presença do fantasma da fome nos países subdesenvolvidos, como a Índia, e os seus 536 milhões de habitantes, dos quais 30 a 40 milhões são párias que morrem à míngua em plena idade dos progressos nucleares.

### ***3. A explosão demográfica ameaça o futuro da humanidade***

A dimensão malthusiana do problema das populações constituía simplesmente uma reflexão pessimista sobre a escassez de gêneros alimentícios, e sobre a fome, com suas implicações políticas e sociais.

O tema populacional volveu porém a preocupar os cientistas sociais de nossa época numa perspectiva que é agora imensamente mais ampla: não se trata unicamente de saber se haverá gêneros bastantes para alimentar a humanidade, mas de conhecer ou prever a natureza ou média do padrão de vida que aguardará a sociedade humana, mormente os povos subdesenvolvidos, em face da explosão populacional na idade da industrialização.

Estamos diante do “maior fenômeno demográfico da história universal”.<sup>1</sup> Determinar a qualidade da vida humana para conter sua eventual deterioração, eis o interesse que a investigação científica do

crescimento vertiginoso das populações deve produzir em primeiro lugar no ânimo de quantos se empenham em solucionar a questão demográfica.

A Ciência Política não pode por conseguinte ficar indiferente, de braços cruzados, a esse problema que abala o século XX e é merecedor de largo desenvolvimento.

Estamos em presença de um crescimento sem paradeiro, mormente nos países subdesenvolvidos. O professor Eynern, da Universidade de Berlim, distinguiu quatro fases no quadro dessa impressionante crise.<sup>2</sup>

A primeira fase é aquela em que as taxas de natalidade e mortalidade se equiparam, a saber, nascem e morrem em média 35 ou 40 pessoas por 1.000 habitantes anualmente.

A segunda fase ocorre quando se dá a queda da taxa de mortalidade que desce para cerca de 20, em virtude dos progressos espetaculares da medicina, mediante o emprego de antibióticos, vacinas, sulfanilamidas, a adoção generalizada de regras elementares de higiene preventiva, uso de inseticidas em larga escala com saneamento completo de áreas dantes sujeitas a grandes moléstias endêmicas e outras medidas gerais de saúde pública que praticamente eliminaram o perigo das epidemias devastadoras. Nessa segunda fase a taxa de nascimento permanece alta e uma vez rompido o equilíbrio anterior verifica-se em consequência rápido incremento populacional.

Na terceira fase, a taxa de nascimento entra em declínio, conforme Eynern, não por efeito de “impotência biológica”, mas exclusivamente em decorrência, segundo ele, de uma limitação racional do número de filhos no casamento. Faz-se então a política da “paternidade responsável” ou consciente, com a planificação da família, de acordo com os recursos de que dispõem os pais para a subsistência, sem quebra do respectivo padrão de vida, que a família numerosa acarretaria. Como a taxa de mortalidade continua todavia a diminuir, permanece ainda alto o excedente de natalidade posto que já se esteja de volta ao equilíbrio.

A quarta fase testemunha a reaproximação das duas taxas: a da natalidade se situa, segundo Eynern, ao número de 10/1000, um pouco acima da de mortalidade e a tendência de crescimento se manifesta ligeiramente atenuada, a baixo nível, restaurando-se por conseguinte uma situação que se assemelha à da primeira fase e que significará decerto a travessia vitoriosa da crise.

Nessa quarta fase se acham os países desenvolvidos, onde a explosão demográfica já foi posta debaixo de controle; na terceira fase não ingressou ainda nenhum país subdesenvolvido. Dos países orientais, onde o crescimento demográfico se manifesta com mais violência, a única exceção é o Japão, ora já na terceira fase. Na segunda fase — aquela que registra o desequilíbrio mais agudo — se acham os povos da Ásia, África e da maior parte da América Latina.

#### **4. O pesadelo dos subdesenvolvidos**

O drama dos países subdesenvolvidos em presença do problema populacional decorre do fato de que o aumento da produção econômica não acompanha o aumento muito mais veloz da população, produzindo assim um fosso onde se despenham todas as esperanças de uma partida efetiva para o desenvolvimento.

A taxa de incremento demográfico absorve toda a taxa de acréscimo da produtividade. As conseqüências dolorosas são o rebaixamento contínuo das condições de vida dos povos subdesenvolvidos, impotentes para satisfazer sequer as necessidades primárias de pão, roupa e teto, do mesmo passo que as demais necessidades secundárias do conforto proporcionado pela sociedade tecnológica ficam para eles como uma quimera ou esperança cada vez mais remota.

Os economistas brasileiros Roberto Campos e Glycon de Paiva têm demonstrado viva preocupação com esse problema, colocando-o na pauta dos mais urgentes. Referem-se insistentemente à chamada “infra-

estrutura onerosa” que faria fútil todo esforço de elevar “os níveis de conforto e bem-estar da população viva”, caso permaneça o desnível entre o aumento maior da população e o aumento menor da produção. Essa infra-estrutura que pesa sobre o erário reclama recursos para construção de mais escolas primárias, secundárias e superiores, serviços públicos de abastecimento d’água, eletricidade, esgotos e transportes, bem como produção suficiente de gêneros alimentícios básicos.

Todo o esforço que o poder público fizesse naqueles domínios nunca seria bastante a produzir uma solução, porquanto os recursos limitados acabariam rapidamente absorvidos, restando sempre vastos excedentes humanos a impetrar o atendimento daquelas necessidades mínimas de habitação, educação e saúde, excedentes criados pela taxa maior de natalidade abundante. Conclusão política: as chamas do ódio social crepita-riam com mais força e mais acesa ficaria a luta de classes conduzida ao paroxismo e a eventual tragédia ideológica.

Quantos contestam a ordem capitalista nos países subdesenvolvidos esperam contar com um aliado potencial: as futuras massas famintas e impacientes, cujo descontentamento seria o combustível da fogueira revolucionária. Daqui o silêncio com que muitos cobrem o aspecto “despolitizado” da questão demográfica, ou seja, evitam sua mensuração pelo crescimento quantitativo, em termos econômicos puros, subtraídos a toda inferência ou implicação político-ideológica, tendo em vista não quem se apoderará do poder, mas quem amanhã, debaixo de não importa que regime político, se achará em condições de corrigir ou tolher os catastróficos efeitos da “bomba populacional”.

## **5. O pessimismo das estatísticas**

A linguagem estatística entra na matéria falando com a frieza dos números palavras de pessimismo. Dados divulgados pela Organização

das Nações Unidas mostram que o incremento maior ocorre nos países subdesenvolvidos . Em 1970 para 3,5 bilhões de habitantes, havia na faixa subdesenvolvida 2,5 bilhões, mais da metade do gênero humano. No ano 2.000, o quadro não se apresentará modificado, mas ao contrário muito mais sombrio: a 6,6 bilhões de seres humanos sobre a Terra corresponderão 5,4 bilhões de subdesenvolvidos, mais de 80 por cento de toda a humanidade!

Numa conferência proferida em 1969 na Universidade Católica de Notre Dame, em South Bend, no Estado de Indiana, Roberto Mac Namara, Presidente do Banco Mundial e político norte-americano de renome em questões estratégicas fez prognósticos aterradores acerca do incremento demográfico, revelando os seguintes fatos que o futuro confirmará — diz ele — se a humanidade não adotar conscientemente urna nova política populacional: a) a população do mundo dobrará no curto espaço de 35 anos; b) uma criança nascida em nossos dias viverá aos 70 anos, curto prazo de uma geração, num planeta habitado por 15 bilhões de seres humanos; c) seus netos viverão entre 60 bilhões de seres humanos; d) um quadro dantesco, pior talvez que o inferno do poeta, aguardará a humanidade nos próximos 6 séculos e meio: um ser humano para cada polegada quadrada de terra!

*O Estado de S. Paulo*, que comentou em sua edição de 4 de maio de 1969 a oração de Mac Namara e de onde extraímos os dados acima reproduzidos também se referiu a um documento da ONU no qual se lia: “Se foram necessários 200.000 anos para atingir 2,5 bilhões de seres humanos sobre a Terra, eis que vão ser suficientes trinta anos para acrescentar mais dois bilhões”.

## **6. A posição privilegiada dos países desenvolvidos**

A situação dos países desenvolvidos é privilegiada, com todas as previsões indicando um vertiginoso aumento do padrão de vida nas próximas décadas. O resultado será porém o aprofundamento do



abismo que os separa já das nações subdesenvolvidas. Ocorre com eles precisamente o contrário: o aumento da população é inferior ao aumento da produção econômica.

Cria-se assim uma sociedade de abundância, cada vez mais opulenta, servida de impressionante progresso tecnológico que eleva rapidamente os níveis de bem-estar geral das populações afortunadas.

Nessas sociedades, segundo Hauriou, ao invés da penúria de pessoal qualificado, observada nos países subdesenvolvidos, são numerosos e de excelente nível os quadros políticos, técnicos, administrativos e científicos. Os povos desenvolvidos dispõem não só de larga experiência como de um *know-how* superior no domínio tecnológico. Investindo maciçamente na pesquisa científica, rasgam horizontes novos de prosperidade material e preparam uma civilização de conforto que a elevadíssima renda *per capita* lhes proporcionará.

Do ponto de vista político, prevê-se nesse quadro de otimismo um declínio maior da luta de classes, uma acomodação cooperativa mais estreita da classe obreira com a classe patronal, uma perspectiva de paz social favorável à definitiva consolidação dos princípios democráticos e enfim uma despolitização crescente da questão ideológica, que arderá com menos intensidade do que nas áreas do subdesenvolvimento, expostas ao atraso que a explosão populacional poderá tornar irremediável.

Mas a coexistência com o subdesenvolvimento não desenha todavia uma paisagem tão risonha para os desenvolvidos. O clima de apreensão já domina hoje o sentimento das elites ocidentais, conscientes da tempestade que o futuro vai aparelhando. Sitiados pela miséria da periferia, sabem os povos desenvolvidos que ali se forjam armas revolucionárias a serviço de sistemas autocráticos que revogam o regime democrático das liberdades humanas, obstruindo-lhe o exercício e confiando o poder ao partido único da ideologia totalitária, cuja missão messiânica consistirá numa inflexível política de holocaustos sociais, em nome de uma eventual e incerta eliminação do subdesenvolvimento.

## **7. Conceito político de povo**

O conceito de povo pode ser estabelecido do ponto de vista político, jurídico e sociológico.

A antigüidade já o conheceu, dando-nos disso testemunho a obra de Cícero. Com efeito, segundo o escritor romano, povo é “a reunião da multidão associada pelo consenso do direito e pela comunhão da utilidade” e não simplesmente todo conjunto de homens congregados de qualquer maneira.<sup>3</sup>

A modernidade do conceito é porém afirmada por alguns autores, que vão buscar-lhe a nascente nas idéias da Revolução francesa. Fora desconhecido à Idade Média, cuja teoria do Estado partia do território, da organização feudal, onde o poder se assentava em relações de propriedade. A nova teoria do Estado que começa com a implantação da sociedade liberal-burguesa, na segunda metade do século XVIII, parte do povo. No absolutismo o povo fora *objeto*, com a democracia ele se transforma em *sujeito*.<sup>4</sup>

Teve início esse princípio com o Estado liberal, constitucional e representativo. A história que vai do sufrágio restrito ao sufrágio universal é a própria história da implantação do princípio democrático e da formação política do conceito de povo. Embora restrito, o sufrágio inaugura a participação dos governados, sua presença oficial no poder mediante o sistema representativo, elegendo representantes que intervirão na elaboração das leis e que exprimirão pela primeira vez na sociedade moderna uma vontade política nova e distinta da vontade dos reis absolutos.

Povo é então o quadro humano sufragante, que se politizou (quer dizer, que assumiu capacidade decisória), ou seja, o corpo eleitoral. O conceito de povo traduz por conseguinte uma formação histórica recente, sendo estranho ao direito público das realezas absolutas, que conheciam súditos e dinastias, mas não conheciam povos e nações.

Esse conceito político de povo prende-se evidentemente a uma concepção ideológica: a das burguesias ocidentais que implantaram o sistema representativo e impuseram a participação dos governados, desencadeando o processo que converteria estes de *objeto* em *sujeito* da ordem política.

Sem a compreensão desse confinamento do conceito às suas raízes históricas, poderia parecer absurdo o conceito de povo do professor Afonso Arinos, *povo político*, porquanto, tomado fora da qualificação *política*, não seriam povo os menores, os analfabetos, os que por este ou aquele motivo, de ordem particular ou de ordem geral, estivessem excluídos do direito de sufrágio, nem tampouco haveria povo nos países totalitários, onde a livre participação dos governados na criação da vontade estatal se achasse sufocada ou interdita. Com efeito, escreveu com brilho e elegância o nosso Afonso Arinos: “nossa Constituição diz que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. Vejamos o que isto quer dizer. Em primeiro lugar, o que é povo? Os constitucionalistas não hesitam. Povo, no sentido jurídico, não é o mesmo que população, no sentido demográfico. Povo é aquela parte da população capaz de participar, através de eleições, do processo democrático, dentro de um sistema variável de limitações, que depende de cada país e de cada época.

“Visivelmente, no nosso País e na época atual, certas limitações impostas pela Constituição de 1946 estão obsoletas. Por exemplo, no caso dos sargentos. Daqui a algum tempo é possível que outras limitações precisem desaparecer, como, por exemplo, a dos analfabetos, que votam em países como a Itália e já votaram no Brasil imperial”.<sup>5</sup>

De acordo com Aurelino Leal povo “indica a massa geral dos habitantes de um país e a parte dela a que se atribui capacidade de concorrer para a investidura do poder público”.<sup>6</sup>

Afonso Arinos foi muito mais preciso do que Aurelino Leal. Este, buscando exprimir o mesmo conceito *político* de povo, somou duas quantidades heterogêneas: a população e o quadro eleitoral. Na população podem figurar estrangeiros que não fazem parte do povo e

todavia entram naquela “massa geral dos habitantes de um país” a que se reportou Aurelino Leal. Com efeito, a incorreta formulação de Aurelino Leal só tem válida a segunda parte que, destacada da primeira, encerra o conceito *político* de povo na acepção em que ele se formou para a sociedade moderna, até que tomasse ulteriormente, como já ocorre em nossos dias, sua perfeita e inobjetável caracterização *jurídica*, a única, a nosso ver, colocada fora de todo âmbito de controvérsia e de aplicação universal a qualquer substrato humano, não importa os laços políticos e ideológicos a que esteja vinculado.

### **8. Conceito Jurídico**

Só o direito pode explicar plenamente o conceito de povo. Se há um traço que o caracteriza, esse traço é sobretudo jurídico e onde ele estiver presente, as objeções não prevalecerão.

Com efeito, o povo exprime o conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico, ou, segundo Raneletti, “o conjunto de indivíduos que pertencem ao Estado, isto é, o conjunto de cidadãos”.<sup>7</sup>

Diz Ospitali que povo é “o conjunto de pessoas que pertencem ao Estado pela relação de cidadania”,<sup>8</sup> ou no dizer de Virga “o conjunto de indivíduos vinculados pela cidadania a um determinado ordenamento jurídico”.<sup>9</sup>

É semelhante vínculo de cidadania que prende os indivíduos ao Estado e os constitui como povo. Aí está, no entender de Orlando e Gropalli o *quid novi* desse conceito. Fazem parte do povo tanto os que se acham no território como fora deste, no estrangeiro, mas presos a um determinado sistema de poder ou ordenamento normativo, pelo vínculo de cidadania.

Não basta dizer conforme fazem aqueles dois autores que povo é o elemento humano como sujeito de direitos e obrigações. A afirmativa não é incorreta, mas demasiado lata. Um grupo social também pode

abranger o elemento humano elevado a categoria de sujeito de direitos e obrigações e não constituir um povo. Urge por conseguinte dar ênfase ao laço de cidadania, ao vínculo particular ou específico que une o indivíduo a um certo sistema de leis, a um determinado ordenamento estatal.

A cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constitui fração ou parte de um povo.

O *status* de cidadania, segundo Chiarelli, implica numa situação jurídica subjetiva, consistente num complexo de direitos e deveres de caráter público.

O *status civitatis* ou estado de cidadania define basicamente a capacidade pública do indivíduo, a soma dos direitos políticos e deveres que ele tem perante o Estado. Orlando foi demasiado longe na latitude do conceito quando abrangeu nesse *status* também os direitos e deveres de natureza privada.<sup>10</sup>

Da cidadania, que é uma esfera de capacidade, derivam direitos, quais o direito de votar e ser votado (*status activae civitatis*) ou deveres, como os de fidelidade à Pátria, prestação de serviço militar e observância das leis do Estado. Sendo a cidadania um círculo de capacidade conferido pelo Estado aos cidadãos, este poderá traçar-lhe limites, caso em que o *status civitatis* apresentará no seu exercício certa variação ou mudança de grau. De qualquer maneira é um *status* que define o vínculo nacional da pessoa, os seus direitos e deveres em presença do Estado e que normalmente acompanha cada indivíduo por toda a vida.

Três sistemas determinam a cidadania: o *jus sanguinis* (determinação da cidadania pelo vínculo pessoal), o *jus soli* (a cidadania se determina pelo vínculo territorial) e o sistema misto (admite ambos os vínculos). Na terminologia do direito constitucional brasileiro ao invés da palavra cidadania, que tem uma acepção mais restrita, emprega-se com o mesmo sentido o vocábulo nacionalidade.

A matéria se acha regulada no artigo 12 da Constituição federal,

que define quem é brasileiro e por conseguinte, em face das nossas leis, quem constitui o nosso povo.

## **9. Conceito sociológico**

Tido também como conceito naturalista ou étnico, decorre porém com muito mais freqüência de dados culturais, que uma consideração unilateralmente jurídica não poderia exprimir.

Desse ponto de vista — o sociológico — há equivalência do conceito de povo com o de nação. O povo é compreendido como toda a continuidade do elemento humano, projetado historicamente no decurso de várias gerações e dotado de valores e aspirações comuns.

Compreende vivos e mortos, as gerações presentes e as gerações passadas, os que vivem e os que hão de viver. É enfim aquele mesmo povo político concebido, conforme vimos, de acordo com as características jurídicas que num determinado território lhe conferem a organização de Estado, mas ao mesmo tempo colocado numa dimensão histórica que liga o passado ao futuro e assim transcende o momento da contemporaneidade de sua existência concreta.

O povo nesse sentido é a nação, e ainda debaixo desse aspecto pode tomar uma acepção tão lata que para sobreviver basta conservar acesa a chama da consciência nacional. Os judeus sem território e sem Estado próprio, disseminados no corpo político de sociedades que ora os acolhiam, ora os expeliam, nem por isso deixaram nunca de ser povo e nação, tendo as duas expressões aqui igual significado.<sup>11</sup>

1. Gert von Eynern, "Bevoelkerungspolitik", in: *Staat und Politik*, p. 43.

2. Idem, *ibidem*, p. 43.

3. M. Tullius Cicero, *De Re Publica*, livro I, 25, p. 31. ("Res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis juris consensu et utilitatis communione sociatus".)

4. Salomon-Delatour, *Politische Soziologie*, p. 41.

5. Afonso Arinos de Melo Franco, *Jornal do Brasil*, edição de 22.8.1963.
6. Aurelino Leal, *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, p. 18.
7. Oreste Raneletti, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 13ª ed., p. 18.
8. Giancarlo Ospitali, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 5ª ed., p. 31.
9. Veja-se Pietro Virga, *Diritto Costituzionale*, 6ª ed., pp. 43-44.
10. V. E. Orlando, *Principii di Diritto Costituzionale*, 5ª ed., p. 26.

11. Inclinando-se a separar os dois conceitos, povo e nação, Aurelino Leal afirmou que “a nação comporta no seu conceito uma subjetividade que escapa à concepção do termo povo” (A. Leal. Ob. cit., p. 18). No entanto, nunca faltaram autores antigos e modernos para reputar idênticos aqueles conceitos. Orban, constitucionalista belga, citado por Aurelino, professava “o propósito deliberado” de adotar a sinonímia dos dois termos, da mesma maneira que Battaglia e Maggiore, autores mais modernos. Em verdade, a expressão *povo* só fica devidamente esclarecida face ao seu uso vulgar e científico, se atentarmos sempre para as distintas acepções que abrange, conforme já expusemos.

*1. A Nação: um conceito equívoco? — 2. O erro de tomar insuladamente alguns elementos formadores do conceito de nação: raça, religião e língua — 3. O conceito voluntarístico de nação — 4. O conceito naturalístico de nação — 5. Passos notáveis da obra de Renan fixando o conceito de nação — 6. A nação organizada como Estado: o princípio das nacionalidades e a soberania nacional.*

### **1. A Nação: um conceito equívoco?**

Como tantos outros conceitos que entram na Ciência Política, o de nação tem sido incriminado de ostentar “caráter fugaz, plurisignificante e até equívoco” (Sestan).

Uma das boas noções que esclarecem porém o significado da palavra nação pertence a Hauriou, quando o autor francês assinala o círculo fechado que a consciência nacional representa e a diferenciação refletida que a separa de outras consciências nacionais. Senão vejamos: A nação, segundo ele, é “um grupo humano no qual os indivíduos se sentem mutuamente unidos, por laços tanto materiais como espirituais, bem como conscientes daquilo que os distingue dos indivíduos componentes de outros grupos nacionais”.<sup>1</sup>

Aldo Bozzi por sua vez repete outros publicistas ao acentuar no conceito de nação o *idem sentire* (o mesmo sentimento) “derivado da comunhão de tradição, de história, de língua, de religião, de literatura e de arte, que são todos fatores agregativos prejudiciais”.<sup>2</sup> Sua formulação equivale evidentemente a patentear com clareza que o elemento humano pode constituir-se em bases nacionais, antes de tomar qualquer figura de organização estatal.

Aliás desde vários séculos já Bodin conceituara o Estado deixando de parte os aspectos culturais de ordem nacional, hoje os mais competentes a definir a modalidade predileta de organização estatal.



Com a propagação do princípio das nacionalidades, a vocação dominante tem sido a de estabelecer o Estado sobre bases nacionais. O Estado de Bodin porém prescindia dessas bases:

“De muitos cidadãos... faz-se um Estado (*république*), quando eles são governados pela potência soberana de um ou diversos senhores, ainda que sejam diversificados em leis, línguas, costumes, religiões e nações”.<sup>3</sup> Bodin, definindo assim o Estado, cometeu o mesmo pecado de Maquiavel e Hobbes, ou seja, silenciou, segundo observação de D’Entrèves, acerca do elemento nacionalidade, “já tão importante no século em que escrevia”.<sup>4</sup>

Contribuição importantíssima ao conceito de nação, anterior sem dúvida à de Renan, deu-nos Mancini ao proclamar os fatores naturais (território, raça e língua), históricos (tradição, costumes, leis e religião) e psicológico (consciência nacional) que servem de fundamento à nação.

Seu conceito de nação conserva a modernidade da época em que foi enunciado na cátedra de Milão. Em meados do século XIX afirmava Mancini que a nação é “uma sociedade natural de homens, com unidade de território, costumes e língua, estruturados numa comunhão de vida e consciência social.”<sup>5</sup>

## **2. O erro de tomar insuladamente alguns elementos formadores do conceito de Nação: raça, religião e língua**

Vários elementos não foram empregados como resposta à seguinte indagação: que é a nação? Feita aliás, sabiamente, por Ernesto Renan no célebre opúsculo que leva por título essa mesma interrogação.

Um desses elementos tomados em conta vem a ser o elemento étnico: a raça. O nacional-socialismo de Hitler, pouco antes da Segunda Guerra Mundial, quis fundar todo o ideal nacional e resumir todo o conceito de nação e nacionalidade em bases étnicas, na raça alemã, tomada precisamente por valor superior às demais raças, numa linha de pureza racial em que os alemães cuidavam apresentar-se como o ramo mais nobre da família ariana.

A tese racista tem sido, e com razão, violentamente impugnada por cientistas e sociólogos, que entendem não haver raça capaz de definir nenhum povo, nenhuma nação. As guerras, as revoluções, as convulsões sociais que se abatem sobre os povos, os vastíssimos movimentos migratórios que a história nos oferece, a par de movimentos de intercâmbio comercial, movimentos de contato entre povos, desde idades imemoriais concorrem na verdade para tornar suspeita qualquer pretensão de grupos humanos a uma linhagem incontroversa de unidade racial sem mescla. Todos os povos terão conhecido misturas em épocas recentes ou em épocas recuadas, principalmente nos períodos apagados da história, dos quais nenhum registro se conserva.

Os judeus, por exemplo, formaram um dos casos singulares de povo que conservou relativa inteireza étnica. Mas já diz a Bíblia que este povo não é em verdade raça pura, sendo porém das raras coletividades humanas cujo evoluir através da História podemos acompanhar até dois ou três mil anos antes de Cristo. Se nos voltamos para outros povos contemporâneos, fácil seria averiguar-lhe a origem histórica no encontro de muitas estirpes, no caldeamento do sangue de muitas raças.

Confirma-se, por conseqüência, a tese de que não existe a pretendida pureza racial. E, por conseguinte, não é a raça elemento bastante para dar-nos os traços configurantes do que seja uma nação. Renan fora deveras claro e incisivo a esse respeito, quando afirmou: “A verdade é que não há raça pura e assentar a política na análise etnográfica é montá-la sobre uma quimera”.<sup>6</sup> Deixemos portanto de lado os antecedentes étnicos de cada povo e busquemos outro dado que possa melhor caracterizá-la.

Será porventura o princípio de confissão religiosa o elemento explicativo do conceito de Nação? A resposta mais uma vez é negativa.

Evidentemente, podemos ter uma só religião referida a vários Estados, como temos Estados nos quais se professa mais de um credo religioso. Haja vista a Alemanha, metade protestante, metade católica.

No entanto ninguém há-de negar ao povo alemão os atributos nacionais, ninguém lhe recusará a unidade cultural e sentimental que o distingue dos demais povos. Por outra parte, ocorre o caso de uma só religião abranger várias nações, distintos povos; o catolicismo em toda a América Latina, o protestantismo na Europa ocidental. Sem dúvida não seria o fator religioso aquele que nos proporcionaria o conceito de Nação.

São rigorosamente legítimas pois as seguintes observações de Ernesto Renan: “Já não há religião de Estado; pode-se ser francês, inglês, alemão, sendo católico, protestante, israelita ou não praticando nenhum culto. A religião se tornou uma coisa individual, contempla a consciência de cada um. Não existe já divisão de nações em católicas e protestantes”.<sup>7</sup> E a seguir, quando assevera que a religião passou ao “foro interno de cada qual” e “já não conta entre as razões que traçam os limites dos povos”.<sup>8</sup>

Será então a língua o agente determinante da nacionalidade? Não. Por uma razão bastante simples: a história está repleta, não apenas a história, mas toda a vida contemporânea, de Estados ou comunidades nacionais onde se falam vários idiomas. Na Suíça, por exemplo, fala-se o italiano, o francês, o alemão. E quem recusará ao povo suíço sua condição nacional? Quem dirá que esse povo carece de atributos que o distinguem dos mais povos formando uma Nação?

Ironicamente, Ernesto Renan escreveu a respeito do idioma, com assaz de razão: “Não se podem ter os mesmos sentimentos e pensamentos e amar as mesmas coisas em línguas diferentes? Acabamos de referir-nos à inconveniência de fazer depender a política internacional da etnografia. Inconveniente não menor seria fazê-la depender da filologia comparada”.<sup>9</sup>

A indagação sobre o conceito de Nação cresce de vulto quando se retoma aquela perplexidade com que Ernesto Renan interrogava: “Como a Suíça — que tem três línguas, três religiões, e não sei quantas raças — é uma Nação, enquanto não o é, por exemplo, a Toscana, tão homogênea? Por que a Áustria é um Estado e não uma nação?”.<sup>10</sup> Fica

portanto de pé aquela interrogação do ponto de partida: Que é uma Nação? Será porventura a raça? a religião? o idioma?

É tudo isto, podendo ser algo mais ou algo menos que tudo isto. Em verdade, exprime a Nação conceito sobretudo de ordem moral, cultural e psicológica, em que se somam aqueles fatores anteriormente enunciados, podendo cada um deles entrar ou deixar de entrar em seu teor constitutivo. A nação existirá sempre que tivermos síntese espiritual ou psicológica, concentrando os sobreditos fatores, ainda que falte um ou outro dentre os mesmos.

Qual desses elementos — língua, religião, raça — se afigura de maior importância? A língua. Porque a língua é instrumento de comunicação, na verdade o meio de que o homem melhor se serve para comunicar idéias, sentimentos e formas de pensar, estabelecendo o diálogo, e, através do diálogo, dando resposta e solução aos problemas do presente.

### **3. O conceito voluntarístico de nação**

O conceito voluntarístico de nação é o que decorre de todas as reflexões anteriores. Resulta da intervenção convergente daqueles fatores morais, culturais e psicológicos, frisados sistematicamente por Mancini e Ernesto Renan. A presença de tais fatores constitui o tecido de que se forma a chamada consciência nacional.

O pensamento político francês e italiano exprimiu essa concepção nos melhores termos, emprestando-lhe do mesmo passo um teor de idealismo que resultou por igual no conceito de pátria, “aquele conceito mediador” que, segundo D’Entrèves une a nação ao Estado.

A nação aparece nessa concepção como ato de vontade coletiva, inspirado em sentimentos históricos, que trazem a lembrança tanto das épocas felizes como das provações nas guerras, em revoluções e calamidades. Suscita também a comunicação de interesses econômicos e aviva os laços de parentesco espiritual, formando aquela plataforma

de união e solidariedade onde a consciência do povo toma um traço irrevogável de permanência e destinação comum. Essa continuidade, cujas bases se estão renovando a cada passo, no acordo tácito da convivência, foi bem expressa com a imagem de Renan quando disse que a nação é um “plebiscito de todos os dias”.

Exprimindo a concepção voluntarística de nação, Hauriou a apresentou como fruto da sociedade francesa, traduzindo-a sob a denominação de nação-solidariedade, um *vouloir vivre collectif*. A nação é concebida por Hauriou como “grupo fechado”, um todo, diz o autor francês, oposto às demais formações nacionais. Mas a oposição só se exprimirá naturalmente em termos de força quando objeto de contestação externa. O desenvolvimento pela nação de uma consciência *exaltada* de “grupo fechado” caracterizaria porém a anomalia do sentimento nacional e produziria internamente a distorção nacional. Pelo ângulo histórico redundou aliás na aparição do conceito naturalístico de nação, cujas bases vamos adiante expor.

O “grupo fechado” que a nação constitui se atenua no conceito voluntarístico “adverso a toda clausura intolerante e exclusivista”. Esse conceito, acrescenta D’Entrèves, “postula o florescimento da pátria livre numa civilização superior”.<sup>11</sup>

#### **4. O conceito naturalístico de nação**

Diretamente influenciado pelas concepções racistas, formou-se na Alemanha um conceito de nação que teve para aquele país as mais funestas conseqüências. O conceito naturalístico de raça não foi a rigor criação original do nacional-socialismo alemão, porquanto já no século passado seus fundamentos se achavam implícitos em teorias defendidas por Lapouge, Gobineau e Houston Stewart, os dois primeiros franceses e o terceiro inglês.

Teorizaram eles acerca de uma suposta hierarquia das raças humanas, em cuja extremidade mais alta colocaram os povos

germânicos, portadores de traços étnicos privilegiados em pureza de sangue e superioridade biológica, que lhes assegurava a supremacia na classificação das raças. A politização da teoria racista em bases ideológicas, servindo de esteio de toda uma concepção de vida e núcleo de um novo conceito de nação, resultou fácil ao nacional-socialismo, que provocou a Segunda Grande Guerra Mundial.

O culto da nação recebeu logo o indumento místico. Festejou-se, segundo Hornung, a descoberta do princípio racista como “o feito copernicano dos tempos modernos”.<sup>12</sup>

A ideologia nacional-socialista fazia de povo, nação e raça uma totalidade viva, exprimindo “a unidade bioespíritual do sangue e do solo”, uma “comunidade tribal”, fundada, segundo os ideólogos nazistas, exclusivamente nos elementos étnicos.

O *Volkstum* ou seja o povo-raça resumia a nação, identificada no sangue e no solo, sendo o *Fuehrer* a personificação da vontade nacional. Daqui o princípio político da ideologia nacional-socialista que não admitia se contestasse a autoridade carismática do Chefe. “O *Fuehrer* tem sempre razão” era o lema arvorado pelos adeptos de Hitler (*der Fuehrer hat immer recht*).

O conceito naturalístico em verdade consistiu numa deformação patológica da concepção de nação como “grupo fechado”, produzindo a modalidade mais insana de nacionalismo — o da raça, em moldes políticos.

### **5. Passos notáveis da obra de Renart fixando o conceito de nação**

A nação não se compõe apenas da população viva e militante, dos quadros humanos que fazem a história em curso. Deita a nação suas raízes espirituais na tradição, vive as glórias que ilustraram o passado, professa o culto e chamamento dos mortos, reverencia a memória dos heróis e descobre com a visão do passado as forças morais de permanência histórica, que hão de guiá-la nos dias de glória e luz como

nas noites de infortúnio e amargas vicissitudes. Mais do que o povo, que resume apenas a responsabilidade e o destino de uma hora que flui, a nação — soma e herança de valores — tem compromisso com a história; porque afirma em seu nome o presente e o passado, do mesmo passo que prepara o porvir, repartido este entre apreensões e esperanças, aspirações e sobressaltos.

Sendo, com efeito, aquela “idéia clara na aparência, mas que se presta aos mais perigosos equívocos”,<sup>13</sup> a nação representa, segundo o mesmo Ernesto Renan, na imortal conferência da Sorbonne, de 1882, “uma alma, um espírito, uma família espiritual”.<sup>14</sup>

Ao pôr de parte a língua e a raça, declarou Renan que “o que constitui uma nação é haver feito grandes coisas no passado e querer fazê-las no porvir”.<sup>15</sup> Com igual brilho, o mesmo autor afirma: “A existência de uma nação é (perdoai-me esta metáfora) um plebiscito de todos os dias, como a existência do indivíduo é uma afirmação perpétua da vida”.<sup>16</sup>

Definindo a essência espiritual da nação, escreve Renan em termos de inexcédível clareza: “Uma nação é u’a alma, um princípio espiritual. Duas coisas que, em verdade, constituem uma só, fazem esta alma, este princípio espiritual. Uma está no passado, outra no presente. Uma é a posse em comum de um rico legado de recordações, a outra é o sentimento atual, o desejo de viver juntos, a vontade de continuar fazendo valer a herança que se recebeu indivisa. O homem, senhores, não se improvisa. A nação, como o indivíduo, é o estuário de um largo passado de esforços, de sacrifícios e de abnegações. O culto dos antepassados é o mais legítimo de todos; os antepassados nos fizeram o que somos. Um passado heróico, grandes homens, glória — entenda-se a verdadeira glória — eis aqui o capital social sobre que assenta uma idéia nacional. Ter glórias comuns no passado, uma vontade comum no presente; haver feito grandes coisas juntas, querer ainda fazê-las; eis aí as condições essenciais para ser um povo. Ama-se a casa que se construiu e se transmite. O canto espartano: “Somos o que fostes; seremos o que sois; é, em sua simplicidade, o hino abreviado de toda

pátria”.<sup>17</sup>

Em suma, com a simplicidade genial de seu estilo, o mesmo Renan: “O homem não é escravo nem de sua raça, nem de sua língua, nem de sua religião, nem do curso dos rios, nem da direção das cadeias de montanhas. Uma grande agregação de homens, sã de espírito e cálida de coração, cria uma consciência moral que se chama a nação”.<sup>18</sup>

## **6. A nação organizada como Estado: o princípio das nacionalidades e a soberania nacional**

Os aspectos históricos, étnicos, psicológicos e sociológicos dominam o conceito de nação que também aspira ordinariamente a revestir-se de teor político.

Com a politização reclamada, o grupo nacional busca seu Coroamento no princípio da autodeterminação, organizando-se sob a forma de ordenamento estatal. E o Estado se converte assim na “organização jurídica da nação” ou, segundo Esmein, em sua “personificação jurídica”.

No confronto Estado-nação, cabe o primado à nação, segundo Mancini. Atribui ele valor jurídico às nacionalidades, e desenvolve aquela posição doutrinária que pretendia fazer das nações os verdadeiros sujeitos de direito internacional. O patriota da unificação italiana entendia que “as nações são obra de Deus e os Estados, entidades arbitrárias e artificiais, criadas freqüentemente pela violência e pela fraude”. Foi Mancini o principal artífice do chamado princípio das nacionalidades, que tanta influência exerceu na carta política da Europa, durante o século passado e ainda ao começo deste século, quando da celebração do Tratado de Versailles. Basicamente o princípio significa que “toda nação tem o direito de tornar-se um Estado” ou a toda nação deve corresponder um Estado. Mazzini aliás afirmou que “as nações são os indivíduos da humanidade.”

Do ponto de vista da doutrina que se formou na Itália durante o século passado, a nação é o valor maior, e o Estado — forma puramente



política — só se justifica quando representa o termo político e lógico do desdobramento nacional, o ponto de chegada necessário de toda nação que completa sua evolução ao organizar-se como Estado. No entanto, conforme assinala Biscaretti di Ruffia, a nação não somente pode subsistir *fora* de todo reconhecimento jurídico, senão também *em contraste* com a vontade dos Estados. Exemplo de anterioridade e exterioridade da existência nacional em relação ao Estado foi o da nação judaica depois que Tito destruiu Jerusalém ao ano 70 da era cristã. Os judeus sobreviveram como nação, apesar de politicamente destruídos como Estado. E o mais curioso, sobreviveram também contra a vontade dos Estados que os perseguiram.

A doutrina política das nacionalidades experimentou seu apogeu com a chamada escola italiana do direito internacional, inspirando juridicamente os movimentos de unificação nacional na Itália e Alemanha. Esposava-se nessa doutrina o princípio de autodeterminação dos povos, tão em voga no sistema de relações internacionais, desde o século passado.

Ao lado da repercussão externa do princípio nacional, é de assinalar o aspecto político interno da mesma tese que fez da nação o primeiro valor moral da sociedade politicamente organizada. O valor da nação na ordem interna antecedeu a proclamação de sua importância no domínio internacional. Serviu aliás de base doutrinária a todo o constitucionalismo liberal desde a Revolução Francesa. Constituiu-se de maneira revolucionária durante aquela época, ficando consubstanciado na doutrina da soberania nacional, que postulava a origem de todo o poder em a nação, única fonte capaz de legitimar o exercício da autoridade política.

1. André Hauriou, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 90.
2. Aldo Bozzi, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, p. 24.
3. J. Bodin, *De la République*, I, 6.
4. Alessandro Passerin D'Entrèves, *La Dottrina dello Stato*, p. 244.

5. "Nazione è una società naturale di uomini, per unità di territorio, di origini, di costumi, di lingua conformata a comunanza di coscienza sociale" (Mancini *apud* Lea Meirigi, in: *Nuovo Digesto*, pp. 929-962).
6. Ernest Renan, "Qu'est-ce qu'une Nation", in: *Oeuvres Complètes*, t. I, p. 896.
7. Idem, *ibidem*, p. 902.
8. Idem, *ibidem*, p. 902.
9. Idem, *ibidem*, pp. 899-900.
10. Idem, *ibidem*, p. 893.
11. A. P. D'Entrèves, *ob. cit.*, p. 251.
12. Klaus Hornung, "Etappen politischer Paedagogik in Deutschland", in: *Schriftenreihe der Bundeszentrale fuer politische Bildung*, caderno 60, p. 75.
13. E. Renan, *ob. cit.*, p. 887.
14. Idem, *ibidem*, p. 903.
15. Idem, *ibidem*, p. 904.
16. Idem, *ibidem*, p. 904.
17. Idem, *ibidem*, p. 904.
18. Idem, *ibidem*, pp. 905-906.

## **DO TERRITÓRIO DO ESTADO**

*1. Conceito de Território — 2. O problema do mar territorial — 3. Os limites do mar territorial brasileiro — 4. Subsolo e plataforma continental: 4.1 A ONU e a plataforma continental — 4.2 O Brasil e a plataforma continental — 5. O espaço aéreo — 6. O espaço cósmico — 7. Exceções ao poder de império do Estado — 8. Concepção política do território — 9. Concepção jurídica do território: 9.1 A teoria do território-patrimônio — 9.2 A teoria do território-objeto — 9.3 A teoria do território-espaço — 9.4 A teoria do território-competência*

### **1. Conceito de território**

Constituindo a base geográfica do poder, o território do Estado é definido de maneira mais ou menos uniforme pelos tratadistas. A matéria oferece, conforme veremos, poucos pontos de controvérsia, salvo aqueles ocorridos com mais frequência no domínio da fundamentação jurídica do vínculo do Território com o Estado.

Definiu Pergolesi o território como “a parte do globo terrestre na qual se acha efetivamente fixado o elemento populacional, com exclusão da soberania de qualquer outro Estado”.<sup>1</sup> Alguns autores se têm limitado todavia a dizer que o território é simplesmente o espaço dentro do qual o Estado exercita seu poder de império (soberania).

Tem-se verificado todavia dúvidas quando se trata de indagar se o território é ou não elemento constitutivo do Estado. Responde Donati negativamente. Entende que o território deve ser considerado como condição necessária mas exterior ao Estado. Do mesmo modo os discípulos que o seguem. Açam que se trata de um pressuposto e que a todo indivíduo resulta indispensável uma porção do solo onde pôr os pés. Esse solo porém não constitui parte do ser humano e lhe é exterior, embora imprescindível. Da mesma forma o território em relação ao Estado.

Mas não faltam autores — e aliás em maior número — que esposam a tese oposta, a saber, o território “faz parte” do Estado, é elemento constitutivo e essencial, e sem ele o Estado inexistiria. O território estaria para o Estado assim como o corpo para a pessoa humana. Criticando a posição de Donati, um jurista italiano fez essa curiosa observação: suponhamos que todos os habitantes do principado de Liechtenstein emigrassem para o estrangeiro. Acaso levariam eles consigo o Estado?<sup>2</sup>

A reflexão acerca da importância do território se estende também à hipótese já formulada por alguns juristas que procuram determinar se uma tribo nômade poderia ou não constituir um Estado, faltando-lhe como lhe falta aquela característica de fixação estável que entra no conceito de território, conforme vimos.

A resposta de Anschuetz é afirmativa, desde que cumpridas certas exigências. A primeira seria o grupo nômade possuir a intenção de ter como seu o território objeto de uma ocupação móvel e fugaz. A segunda, a capacidade material de excluir pelo emprego da força a presença de outras tribos nômades no espaço geográfico reservado às incursões do grupo. Atendidos esses requisitos, é Anschuetz de parecer que a tribo nômade pode apresentar normalmente características de ordenamento estatal.<sup>3</sup>

Indaga-se ainda se a ocupação bélica do território provoca ou não a extinção imediata do Estado. Se se trata de ocupação temporária, os juristas se inclinam a responder negativamente, opinando que só o tratado de paz decidirá da sorte do Estado, tanto da sua conservação como da *debellatio* ou desaparecimento total. É claro que a ocupação importa numa sensível suspensão ou até mesmo ab-rogação da maior parte das normas de direito político. A ordem jurídica civil do Estado ocupado é talvez a que menos restrições padece debaixo de um regime de ocupação, salvo naturalmente aquelas impostas pelas necessidades da potência ocupante.

São partes do território a terra firme, com as águas aí compreendidas, o mar territorial, o subsolo e a plataforma continental,

bem como o espaço aéreo.

## **2. O problema do mar territorial\***

\* Ver, a respeito, nota da p. 130.

No domínio das relações internacionais figura como um dos problemas mais delicados e complexos a delimitação das águas territoriais ou seja o chamado mar territorial, em virtude da revisão de limites que numerosos Estados têm feito recentemente, ampliando sua faixa sobre a qual recai o poder de império do Estado. Até mesmo uma doutrina já se estaria formando na América Latina com que justificar a ampliação do mar territorial por alguns países, aos quais o Brasil aderiu também em 1970, quando aumentou para 200 milhas o limite de suas águas territoriais.

Compreende-se por mar territorial aquela faixa variável de águas que banham as costas de um Estado e sobre as quais exerce ele direitos de soberania. Zona adjacente ou contígua ao território continental do Estado, alcança uma certa distância da costa, sujeita porém a variações impostas pelos critérios nem sempre uniformes de estabelecimento de seus limites, por parte dos diversos Estados.

A extensão ou largura do mar territorial, segundo Monaco e Consacchi, se calcula a partir da linha de baixa maré, acompanhando sempre a sinuosidade da costa.<sup>4</sup>

Desde alguns séculos, as águas territoriais despertaram a atenção dos juristas, que buscaram fixá-las. Não chegaram contudo os Estados à adoção de um critério único. Das doutrinas antigas a primeira foi a do “limite visual” sem dúvida a mais rudimentar e precária, porquanto estabelecia a largura das águas territoriais em função do alcance da vista.

Veio depois a chamada doutrina do critério defensivo, explicada pelos brocardos latinos *terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis* (o

poder de terra acaba onde acaba o poder das armas) ou *ub vis, ibi ius* (onde a força, aí o direito), resultando na adoção do limite tradicional de três milhas, que um costume internacional fez genericamente válido durante vários séculos.

Ocorre porém que esse critério, sugerido pelo alcance das peças de artilharia na época em que os juristas da escola do direito natural o conceberam se acha hoje ultrapassado em razão do excepcional incremento da indústria bélica. De modo que se os Estados fossem observá-lo na idade dos mísseis, ou todos os oceanos seriam águas territoriais (um absurdo) ou simplesmente já não existiriam tais águas. Verifica-se ademais crise no limite de três milhas, que se acentuou desde o término da Segunda Guerra Mundial, tendo se agravado consideravelmente nos últimos dez anos provocada sobretudo por motivo de ordem econômica.

Todos os Estados têm atentado para os copiosos recursos que as regiões marítimas contíguas oferecem nos três reinos da natureza. A soberania sobre uma faixa amplíssima de mar adjacente proporcionaria proteção segura e eficaz aos interesses econômicos que o Estado precisa de resguardar.

A relevância da tutela se faz mais significativa ainda quando se trata de países subdesenvolvidos, cujas costas desguarnecidas permanecem expostas à presença de frotas pesqueiras de países estrangeiros entregues a uma indesejável e até certo ponto espoliativa exploração daqueles recursos. Em geral, procedem de países desenvolvidos, ou seja, economicamente poderosos.

A política latino-americana adotada já por nove países — Chile, Peru, Equador, Argentina, Panamá, Nicarágua, El Salvador, Uruguai e Brasil — que ampliaram para 200 milhas o limite de seu mar territorial, inspirou-se decerto no reconhecimento dessa realidade. Pesaram também na adoção da medida considerações da seguinte ordem: a) segurança nacional; b) repressão ao contrabando; c) controle de navegação para evitar a poluição das águas, etc.

Aliás aqueles países celebraram em maio de 1970, em

Montevideu, a Primeira Conferência Latino-Americana sobre Direito Marítimo, ratificando nesse ensejo o direito dos Estados de estender os limites do mar territorial para 200 milhas. Subscreveram nesse sentido um documento de justificação, assinalando em primeiro lugar a importância dos recursos naturais da zona marítima territorial para o desenvolvimento econômico dos Estados ribeirinhos.

Formou-se por conseguinte na América Latina sólida frente de inspiração nacionalista em defesa da faixa de 200 milhas de soberania sobre o mar territorial, em oposição aos Estados Unidos e à União Soviética, que patrocinam um acordo internacional para fixação dos limites daquele mar apenas em 12 milhas. A Declaração de Montevideu conclui com estas palavras: “Animados pelos resultados desta reunião, os Estados signatários expressam seu propósito de coordenar sua ação futura com a finalidade de assegurar a defesa efetiva dos princípios enunciados na presente declaração”.

A ampliação unilateral do mar territorial tem provocado contudo dificuldades que não foram ainda removidas. Apesar de que a Organização das Nações Unidas tenha diligenciado para lograr acordo sobre o emprego de critério que possa acomodar as diversas posições antagônicas a questão permanece aberta. Os Estados Unidos, a 25 de fevereiro de 1970, emitiram nota de apoio ao limite de 12 milhas, ressaltando que enquanto esse limite não for fixado “não são obrigados a reconhecer águas territoriais de mais de 3 milhas”.

Da Conferência sobre o Direito do Mar, celebrada em Genebra a 29 de abril de 1958, por iniciativa daquela organização internacional, resultaram quatro convenções sobre matéria distinta porém correlata: a) mar territorial e zona contígua; b) alto-mar; c) pesca e conservação dos recursos biológicos do alto-mar; e d) plataforma continental.

Com respeito ao mar territorial ficou assentado que a soberania do Estado se prolonga até “uma zona de mar adjacente às suas costas, designada sob o nome de mar territorial”. Não se fixou todavia limite específico, deixando-se a critério de cada Estado determinar a extensão do mar territorial numa faixa variável de 3 a 12 milhas, mas que em

hipótese alguma deverá exceder a 12 milhas.

A Conferência de Genebra de 1964 reiterou essa posição. O argumento contrário às 200 milhas partia das grandes potências, nomeadamente dos Estados Unidos e União Soviética. Entendiam que tal limite atentava contra um princípio básico do Direito Internacional — o da liberdade dos mares e uma vez aplicado em alguns mares, como o Mediterrâneo, excluiria a existência de águas internacionais, suprimindo o conceito de alto-mar como espaço livre. Quanto ao limite de 3 milhas, vem sendo o único consagrado pelo Direito Internacional, a que nenhum Estado oferece objeção. Mas tem sido alterado por vários países, que manifestam tendência já irreprimível para instituir faixa mais larga de mar territorial, em alguns casos com descumprimento daquelas recomendações do órgão internacional.

No presente, são apenas 32 os países que continuam conservando o tradicional limite de 3 milhas, incluindo-se entre estes os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, o Japão, a Alemanha e Países Baixos. Com limite de 6 milhas há 14 países, com o de 10 milhas 12 e com o de 12 milhas nada menos de 36.

O Peru e o Equador foram os primeiros Estados da América Latina que dilataram para 200 milhas a largura das águas territoriais. Disposição semelhante adotaram-na outras repúblicas do hemisfério, entre as quais Nicarágua, Panamá, Uruguai, Argentina e Brasil.

### ***3. Os limites do mar territorial brasileiro\****

\* Ver, a respeito, nota da p. 130.

O Brasil consagra presentemente o limite de 200 milhas de mar territorial. Tomou essa posição através de ato presidencial de 25 de março de 1970, alterando o limite de 12 milhas, cuja vigência fora inferior a um ano, porquanto fixado a 20 de abril de 1969. Antes, a 18 de novembro de 1966, verificava-se nossa primeira mudança de limite



de águas territoriais, quando passamos das 3 milhas clássicas para 6 milhas.

Com a nova posição, o Brasil aderiu à política de soberania marítima que já vinha sendo perfilhada por outras nações do continente. Justificando a distinta orientação, assinalou o Governo brasileiro que “além do problema de ordem econômica, representado pela necessidade de defesa do potencial biológico brasileiro, foi dada especial ênfase ao aspecto político da questão”.

O decreto que dispôs acerca do novo limite de 200 milhas ressaltou o direito de passagem inocente para os navios de todas as nacionalidades. E foi adiante, definindo a passagem inocente: “O simples trânsito pelo mar territorial, sem o exercício de quaisquer atividades estranhas à navegação e sem outras paradas que não as incidentes à mesma navegação”.

#### **4. Subsolo e plataforma continental**

A seguinte máxima latina de teor jurídico exprime a exata concepção física do território: *cuius est solum eius est usque ad coelum et ad inferos* ou seja *usque ad sidera e usque ad inferos*. Incluem-se aí portanto como parte do território o subsolo e o espaço aéreo. Aliás a concepção política e jurídica do território já o apresenta modernamente como um espaço concebido de maneira geométrica em três dimensões, sob a forma de um cone “cujo vértice se acha no centro da terra e cujos limites percorrem os confins do Estado, elevando-se daí para o infinito, não se podendo precisar até que ponto se estenda o interesse jurídico do Estado sobre a atmosfera e sem que se possa admitir aí poder diverso daquele do Estado”.<sup>5</sup>

Ainda com respeito às partes do território, a plataforma continental tem sido desde as últimas décadas reclamada por vários Estados como sendo constitutiva do território do Estado. Recebeu por igual a denominação de plataforma litorânea ou “Continental Shelf”.

O uso oficial da expressão ocorreu em duas célebres proclamações de Truman, a 28 de setembro de 1945, quando o Presidente dos Estados Unidos afirmou direitos sobre a plataforma continental para fins específicos e limitados, considerando “os recursos naturais do subsolo e do fundo do mar da plataforma continental, abaixo do alto-mar próximo às costas dos Estados Unidos como pertencentes a estes e submetidos à sua jurisdição e controle”. As ressalvas feitas ao exercício da soberania entendiam com o reconhecimento do “caráter de alto-mar das águas superjacentes à plataforma continental e o direito à sua navegação, livre e desembaraçado”. As duas proclamações versavam respectivamente sobre zonas de conservação de pescaria e recursos naturais da plataforma submarina. Na declaração americana afirmava-se que “a plataforma continental pode ser considerada como uma extensão da massa terrestre do país ribeirinho e como formando parte dela naturalmente”.

#### *4.1 A ONU e a plataforma continental*

A relevância que o assunto vem alcançando, dado o vulto dos interesses políticos e econômicos envolvidos, não podia deixar indiferente a essa matéria a Organização das Nações Unidas.

Com efeito, já em julho de 1951 a Comissão de Direito Internacional da ONU admitia a plataforma continental “como sujeita ao controle e jurisdição do Estado ribeirinho, mas somente para os fins de explorar e aproveitar seus recursos naturais”. Uma posição pois que se acercava bastante da doutrina americana da plataforma continental, já enunciada por Truman, e que aliás sob certo aspecto a reproduzia.

Em 1953, a mesma Comissão se ocupava novamente do tema, definindo desta feita a plataforma continental como “o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas contíguas às costas, mas situadas fora da zona do mar territorial, até uma profundidade de 200 metros”.

Nas reuniões celebradas em 1953, a Comissão reiterou também o ponto de vista já firmado anteriormente, explicitando então que “o Estado ribeirinho exerce direitos sobre a plataforma continental para os fins de exploração e aproveitamento de seus recursos”.

Com a posição jurídica assumida pela ONU, o organismo internacional deixou bem claro que os poderes do Estado ribeirinho sobre a plataforma continental importam numa jurisdição limitada, não devendo de maneira alguma confundir-se com a natureza e extensão dos poderes de soberania que aquele Estado exerce quer sobre seu território propriamente dito, quer sobre o mar territorial.

As águas que cobrem a plataforma continental se sujeitam no entendimento da ONU ao regime de alto-mar, resguardadas pelos princípios de liberdade e inapropriabilidade dominantes na boa doutrina internacional.

#### *4.2 O Brasil e a plataforma continental*

Nossa posição em torno da matéria foi fixada pelo Decreto n. 28.840, de 8 de novembro de 1950, que declarou “integrada ao território nacional a plataforma submarina na parte correspondente a esse território”. A justificação do decreto se apoiava, entre outros, nos seguintes argumentos:

- a. “a plataforma continental é um verdadeiro território submerso e constitui com as terras a que é adjacente uma só unidade geográfica”;
- b. a “possibilidade, cada vez maior, da exploração ou do aproveitamento das riquezas aí encontradas”;
- c. o zelo “pela integridade nacional e pela segurança interna do país”.

É óbvio que a recente medida do Governo brasileiro ampliando para 200 milhas o mar territorial trouxe considerável alento às pretensões do País tocantes a sua plataforma continental, sobre a qual já não recai uma jurisdição limitada mas poderes de soberania, em toda

a sua amplitude, numa integração jurídica total do “território submerso” correspondente à plataforma, dentro do limite das 200 milhas mencionadas. Afastamo-nos porém do entendimento sobre a matéria, dominante na ONU, tanto a respeito do mar territorial como da plataforma continental. Seguimos porém uma posição abraçada no continente por diversas repúblicas irmãs conscientes da importância política e econômica que tem para os destinos da emancipação nacional o aproveitamento potencial dos recursos eventuais existentes tanto nas águas territoriais como no fundo do mar.

## **5. O espaço aéreo**

O critério defensivo que inspirou a delimitação do mar territorial nos limites usuais de 3 milhas — hoje em declínio — de certo modo também por analogia se aplicou ao espaço aéreo, para efeito de determinação dos limites dentro dos quais se exerce incontestavelmente a soberania do Estado.

Mediante um raciocínio negativo pode-se pelo menos chegar a essa possível conclusão. Haja vista o caso curioso da década de 60 quando os aviões U-2 norte-americanos sobrevoavam o espaço aéreo da União Soviética em missões de espionagem, sem provocar o protesto russo de violação do espaço aéreo territorial, embora o Governo daquele Estado estivesse perfeitamente informado do que se estava passando com a intromissão estrangeira nos céus do país. Só quando pôde com a artilharia anti-aérea abater o aparelho pilotado por Power, a URSS deu o escândalo internacional da violação do espaço aéreo, oferecendo o protesto que politicamente torpedeou a reunião de cúpula programada para Viena entre Kruschchev e Kennedy.

Como não existe uma altitude exata, reconhecida internacionalmente e que possa responder à questão de saber até onde vai a soberania territorial sobre o espaço aéreo, é de presumir, ilustrado pelo exemplo anterior, que os Estados viessem adotando um critério

análogo ao *terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis*. Já esse critério se tornou porém incompatível com a época dos satélites e dos foguetes que projetam artefatos a distâncias cósmicas em disparos que podem conduzir a outros corpos celestes, fazendo por conseqüência inviável todo sistema de soberania calcado sobre o poder das armas. É legítimo porém admitir, como alguns juristas o fazem, que “a soberania do Estado sobre o espaço aéreo estende-se em altitude até onde haja um interesse público que possa reclamar a ação ou proteção do Estado”.<sup>6</sup>

A questão no entanto continua em debate, visto que “nem os limites superiores do espaço aéreo, nem os limites inferiores do espaço extra-atmosférico foram objeto de uma definição geral”, conforme ressalta Taubenfeld. Com efeito, opina este que a extensão da soberania territorial se limita no espaço a aproximadamente cem milhas “no máximo”.<sup>7</sup>

Com respeito ao espaço aéreo, distinguiu Huber quatro camadas sobre a superfície da terra: a troposfera (de 10 a 12 quilômetros de altitude), a estratosfera (até cerca de 100 quilômetros) a ionosfera (de 100 a cerca de 600 quilômetros) e a exosfera (zona, segundo ele, de transição para o espaço cósmico, que começa onde acaba a força de atração da Terra).<sup>8</sup>

Tem-se aí pelo menos um ensaio de delimitação da altitude do espaço aéreo, que não deve ser confundido com o espaço cósmico, a despeito da imprecisão jurídica em estabelecer o exato ponto que separa as duas modalidades de espaço.

A Convenção de Paris de 13 de outubro de 1919 acolheu o princípio da soberania completa e exclusiva do Estado sobre o seu espaço aéreo, numa época evidentemente em que o progresso tecnológico não permitia ainda vislumbrar possibilidades totais na exploração desse espaço, descurando portanto a fixação dos limites de altitude ao exercício da soberania territorial, bem como a regulamentação jurídica da navegação extra-atmosférica ou astronáutica, em virtude naturalmente do atraso dos fatos ainda reinantes em relação a essa hipótese.

A Conferência de Chicago, celebrada a 7 de dezembro de 1944, produziu regras fundamentais observadas pela aviação civil internacional, tais como as relativas à liberdade de vôo ou trânsito inofensivo de aeronaves civis, pelo território de um Estado, exceto o sobrevôo de áreas eventualmente interditas por motivos de segurança nacional ou presença de instalações e fortificações militares.

## **6. O espaço cósmico**

Tem sido apreciável nas últimas décadas o empenho dos juristas em fundar um novo direito acerca de cuja denominação não se põem eles todavia de acordo: o chamado direito astronáutico, interestelar, interplanetário, espacial ou cósmico.<sup>9</sup>

O princípio consagrado exclui a dominação do espaço cósmico pela soberania estatal. Com essa área acontece algo que lembra o entendimento dominante acerca do alto-mar. Quer dos encontros internacionais de juristas, quer das manifestações da Assembléia-Geral da ONU e dos acordos celebrados entre os Estado Unidos e a União Soviética resultou o reconhecimento da inapropriabilidade do espaço cósmico, bem como outros postulados do maior interesse com que assegurar a presença livre de todos os Estados na exploração espacial.

Em 1958, a Assembléia-Geral da ONU criou a Comissão para o Uso Pacífico do Espaço Extra-atmosférico, datando daí a primeira intervenção diplomática do organismo internacional no esforço conjunto de regulamentação jurídica do cosmos.

Três anos depois, a 20 de dezembro de 1961, a mesma Assembléia adotava a Resolução n. 1.721 sobre Cooperação Internacional Relativa à Utilização Pacífica do Espaço Exterior, que proclamava: a) a extensão ao espaço exterior e aos corpos celestes dos princípios do Direito Internacional e da Carta das Nações Unidas; b) o direito de todos os países de levar a cabo explorações no espaço cósmico; e c) a inapropriabilidade jurídica dos corpos celestes, não

podendo estes, por conseguinte, ficar debaixo da soberania de nenhum país.

Em 1962, a Assembléia-Geral da ONU fez um apelo a todos os Estados membros para que envidassem esforços no sentido de uma codificação de normas pertinentes ao espaço cósmico. No ano seguinte, a 8 de junho de 1962, foi celebrado em Roma o acordo entre a Academia de Ciências da URSS e a Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço dos Estados Unidos, relativo à cooperação científica entre as duas corporações para utilização pacífica do cosmo.

A 5 de agosto de 1963 celebrou-se o Tratado de Moscou entre a União Soviética, os Estados Unidos e a Inglaterra, inaugurando-se então um novo ramo do direito positivo: o direito internacional espacial. Esse Tratado proscreeu experiências com armas nucleares na atmosfera, no espaço cósmico e debaixo d'água, sendo de duração ilimitada. Subscreveram-no mais de 100 Estados, membros da ONU.

Finalmente, remonta a 1963 a “Declaração dos princípios de base da atividade dos Estados para o descobrimento e a utilização do espaço cósmico”, adotada pela Assembléia-Geral da ONU. Trata-se da Resolução n. 1.962 (XVIII) sobre o espaço extra-atmosférico, na qual se dispõe que “o espaço extra-atmosférico, compreendendo a lua e os demais corpos celestes, não pode ser objeto de apropriação nacional através de proclamação de soberania, utilização, ou ocupação, nem por nenhum outro meio”.

Da mesma Resolução, aprovada por unanimidade a 13 de dezembro de 1963, consta que “as atividades dos Estados relativas à exploração e utilização do espaço extra-atmosférico se efetuarão de acordo com o Direito Internacional e a Carta das Nações Unidas”.

De último, um novo tratado foi assinado, em 1967, com adesão de numerosos países membros da ONU, interditando a colocação de armas de destruição em massa numa órbita ao redor da Terra, bem como a instalação de bases ou fortificações militares nos corpos celestes.

Podemos, em suma, referir as seguintes disposições como parte do direito cósmico positivo que a ONU intenta estabelecer: a) extensão

ao domínio cósmico dos princípios e normas de direito internacional gravados na Carta daquele organismo: b) interdição de experiências nucleares no espaço cósmico; c) proibição de envio ao cosmos de artefatos portadores de cargas nucleares ou armas de destruição em massa, e d) proibição de propaganda de guerra no espaço cósmico.

### **7. Exceções ao poder de império do Estado**

Admitem-se duas exceções ao poder de império do Estado sobre o território: a extraterritorialidade e a imunidade dos agentes diplomáticos.

Segundo Ranelletti, a extraterritorialidade significa o seguinte: “uma coisa que se encontra no território de um Estado é de direito considerada como se estivesse situada no território de outro Estado”. Por exemplo: os navios de guerra. Ainda em águas territoriais estrangeiras são eles considerados parte do território nacional.

Em alto-mar ou no espaço aéreo livre os navios e aviões de um país são tidos como partes de seus territórios e sujeitos por conseguinte às leis desse país, salvo se houver princípio de direito internacional que os faça dependentes de uma lei estrangeira (Pergolesi).

Tocante à imunidade, os agentes diplomáticos, em termos de reciprocidade, se acham isentos do poder de império do Estado onde quer que venham ser acreditados. Essa imunidade, de caráter pessoal, decorre da conveniência de afiançar ao diplomata condições mínimas necessárias ao bom desempenho de sua missão.

### **8. Concepção política do território**

Quando se trata do exame político que a realidade territorial oferece, os problemas que daí decorrem giram ao redor de elementos pertinentes à dimensão, à forma, relevo e limites do território, cuja



significação logo passa do âmbito geográfico para a esfera política, mormente quando esses dados importantíssimos se prendem ao fator humano, populacional, exercendo sobre o poder, os destinos, a vida e o desenvolvimento do Estado papel relevantíssimo, que nem sempre há sido assinalado devidamente pelos tratadistas usuais da matéria.

Estes, via de regra, com raras exceções, descuram sempre o lado político e se forram ao debate de suas implicações, fazendo por vezes remissão do assunto à Geopolítica, em cujo âmbito caberia tal estudo. Há também os que entendem que basta confinar o território ao ângulo jurídico.

Poucos dedicam à matéria a atenção que lhe concedeu merecidamente o conspícuo publicista Hermann Heller na sua *Teoria do Estado (Staatslehre)*, onde se ocupou da importância básica que assumem para a ação do Estado as condições geográficas. Caiu Heller porém no erro oposto: cingiu-se apenas ao momento político da influência do território, menosprezando por sua vez a inquirição jurídica.

Na antigüidade filósofos da categoria de Platão e Aristóteles pressentiram a extraordinária importância dos efeitos da ambiência física sobre as instituições políticas. Suas preocupações ainda vagas se repetem subseqüentemente no começo dos tempos modernos com Maquiavel, Bodin e Hume. Maquiavel, de modo mais preciso, depois de cunhar em sua obra política a expressão Estado, que a ciência consagrou, representa no pensamento político a perfeita tomada de consciência da passagem do antigo Estado-Cidade ao Estado nacional.

Com este se alarga decisivamente a dimensão do território, ganhando aí o Estado moderno um de seus traços característicos. Foi contudo em *Do Espírito das Leis* de Montesquieu que o pensamento moderno de maneira mais coordenada refletiu sobre as relações entre o meio físico e a natureza das instituições políticas.

Herder e Hegel, do lado alemão não perderam de vista essa ordem de problemas que decaiu de forma considerável na segunda metade do século passado, só se renovando de modo fecundo, este século, graças

aos reparos de Hatzel e Kjellen, compendiados hoje num ramo inteiramente distinto de estudos sociais: a Geopolítica.

### **9. Conceção jurídica do território**

O primeiro tema que aqui se oferece é o de saber se o território entra por elemento constitutivo do Estado, como algo que lhe seja de todo indispensável ou como elemento meramente condicionante da existência do Estado.

Já Jellinek ressaltara que as definições de Estado, de Bodin a Kant, não mencionavam sequer o território. Deixara assim de prevalecer a concepção medieva do Estado patrimonial, que cedia lugar à concepção jus-naturalista do Estado produto da razão, noção puramente abstrata.

Corre porém entre os tratadistas mais modernos que escreveram desde o século XIX a máxima de que “nenhum Estado há sem território” a fim de significar com isso que todo Estado supõe necessariamente área fixa de população sedentária.

Acham em sua maioria os publicistas que devendo preencher os fins que lhe são atribuídos, precisa o Estado daquela parte de espaço geográfico que ordinariamente recebe a designação de território, onde o grupo humano elege habitação fixa e certa.

A população, privada dessa base física e permanente que é o território, poderia constituir uma horda de nômades, nunca, porém, uma comunidade estatal.

Observa-se que a doutrina de mais peso se inclina para a consideração do território como elemento essencial ao conceito de Estado, a despeito das teses contrárias propugnadas por Kelsen, Heinrich e Smend, tidas já por inválidas.

As principais teorias que intentam determinar a natureza jurídica do território são: a Teoria do Território-Patrimônio, a Teoria do Território-Objeto, a Teoria do Território-Espaço e a Teoria do Território-

Competência.

### 9.1 A teoria do território-patrimônio

Temos aqui a teoria mais antiga, de grande voga na Idade Média, quando não se distinguia nitidamente o direito público do direito privado e se explicava a noção do território através do direito das coisas, confundindo-se o território com a propriedade ou com outros direitos reais.

Chegou essa teoria patrimonial até aos tempos modernos e derivou precisamente da concepção que se tinha do território como propriedade dos senhores feudais e da concepção de seus habitantes como coisas, servos hereditários da gleba, acessórios da terra e do solo.

A Idade Média não separava as noções distintas de *imperium* e de *dominium*, antes as punha num só titular, na pessoa do senhor feudal. A distinção todavia é antiga. Sêneca já a conhecera, segundo o apotegma célebre de Grotius: *Ad reges "potestas" omnium pertinet, ad singulos "proprietas"*.<sup>10</sup>

Cumprе portanto destacar, consoante assinala Bluntschli, no direito de soberania do Estado sobre o território, o *imperium*, como soberania territorial, do *dominium*, como propriedade do Estado. Tem o domínio, segundo esse autor, teor jusprivatista, ainda que seja o Estado o sujeito jurídico, ao passo que o *imperium* conserva caráter essencialmente político e por sua natureza só pode competir ao Estado.<sup>11</sup>

A teoria medievа do território-patrimônio ignorava o *imperium* e o *dominium* como conceitos essencialmente desconformes, de efeitos jurídicos dotados de eventual coincidência em pontos isolados, mas provindo de fontes que todavia restam inequivocamente autônomas.<sup>12</sup>

Naquela concepção era o poder do Estado sobre o território da mesma natureza do direito do proprietário sobre o imóvel. Daí os pactos, as concessões, os litígios sucessórios em matéria territorial, que

avultam durante toda a Idade Média como período de confusão entre o direito público e o direito privado.

Até o começo do século XIX — nota Helfritz — não se perguntava “a que Estado pertences tu”, senão que se inquiria “de quem és súdito?”, do mesmo modo que houve, segundo Bluntschli, considerável progresso do pensamento político e não sinal de barbaria, conforme pretendeu o jurista-filósofo alemão Stahl, quando os franceses, reagindo contra a concepção da França como *patrimonium regis*, mudaram no calor da Revolução, o título dos reis franceses de Rei de França para o de Rei dos Franceses.<sup>13</sup>

Em suma, a teoria medieva de cunho patrimonial toma o território por objeto da propriedade eminente dos senhores feudais e, depois, como propriedade do Estado, comunicando sua influência ao direito público alemão até ao século XIX, quando nova teoria se forma, que representa já para a época algum progresso no direito político: a teoria do território-objeto. Esta todavia, consoante veremos, jamais logrou desatar-se de todo dos resquícios e sobrevivências da teoria patrimonial.

## 9.2 A teoria do território-objeto

Deparamo-nos a seguir com a teoria dos juristas que vislumbram no território o objeto de um direito das coisas público ou de um direito real de caráter público. Segundo os adeptos dessa corrente o direito do Estado sobre o seu território é direito especial, eminente, soberano.

Toma-se o território como coisa — não do ponto de vista do direito privado, qual se fazia na antiga concepção puramente patrimonial — mas do ponto de vista do direito público. Fala-se de um direito do Estado sobre o território e por este se entendem principalmente as terras, numa noção de evidente estreiteza.

É o território posto na sua exterioridade, sobretudo na sua acepção corporal, como coisa, como objeto frente ao Estado, que seria o titular, a pessoa do qual aquele estava desmembrado, mas a cuja

vontade ficava sujeito. O território estaria assim para o Estado do mesmo modo que a coisa para o proprietário, e a soberania territorial seria no direito público aquilo que no direito civil é o direito de propriedade.<sup>14</sup>

Toda essa concepção do território-objeto significa o traslado para o direito público, por analogia, de uma noção puramente jusprivatista, a saber, a de *dominium*, o poder sobre coisas, sobre algo que é próprio, que é pertinente a alguém, que envolve exclusividade, ao contrário da de *imperium* — poder sobre pessoas.

Na propriedade, fica a coisa substancialmente submetida à vontade do proprietário, que sobre ela se exerce através de três momentos essenciais: a) pela exclusão dos demais ao gozo da coisa; b) pela admissão do titular a esse gozo da coisa; e c) pela segurança de que a fruição da coisa não será turbada por terceiros.

Acolhida a teoria do território-objeto, teríamos todas aquelas implicações que foram lucidamente expostas por Fricker na sua crítica à posição teórica assumida por Laband, bem fáceis aliás de resumir.

Considerando coisa o território do Estado, a soberania territorial se decompõe em duas partes: uma negativa, outra positiva. A parte positiva encerra a competência do Estado de empregar as terras ou o território para atender a fins estatais. A parte negativa, também chamada face do direito internacional da soberania estatal, importa na exclusão do poder de qualquer outro Estado sobre o mesmo território.

Do ponto de vista do Direito Internacional — assevera Laband — trata-se na verdade o território de um Estado com respeito a outros Estados de modo inteiramente equivalente à propriedade nas relações de direito privado. Se nas relações dos Estados entre si a soberania territorial, segundo Laband, tem caráter de direito das coisas publicístico, a conseqüência que daí decorre necessariamente é que na relação de direito público o mesmo também se observa, isto é, cada Estado tem sobre seu território um direito de soberania. Esse poder jurídico exclusivo do Estado sobre seu território vem a ser precisamente a base daquele tratamento do território do Estado pelo Direito

Internacional. Tudo ocorre, conclui aquele jurista, como na esfera do direito privado, relativamente à propriedade, a qual significa um poder jurídico reconhecido sobre determinada coisa e conseqüentemente um *jus excludendi alios*.<sup>15</sup>

A doutrina do território-objeto, que empresta, conforme vimos, caráter de direito das coisas às relações do Estado com seu território, foi largamente professada na Alemanha, com algumas modificações, por Gerber, Laband, von Seydel, Bornhak, Ullmann e Heilborn. Combateram-na tenazmente Radnitzky, Haenel e Zorn, até ficar ultrapassada com o ensaio monumental e polêmico de Carl Victor Fricker, intitulado *Território e Soberania Territorial* (1901).

Fez essa doutrina adeptos entre autores latinos e conta inumeráveis parciais entre os internacionalistas não-alemães, conforme salientou Jellinek, os quais se abraçam a rudimentos da antiga teoria patrimonial para explicar certos aspectos do direito internacional, como separação e perda de territórios, anexações, servidões, ocupação, etc.<sup>16</sup>

### 9.3 A teoria do território-espço

Das objeções suscitadas por Fricker à teoria do território objeto resultou aplainado o terreno para o advento da teoria mais em voga na moderna ciência jurídica, que é inquestionavelmente a teoria do território-espço.

Com efeito, em 1901, vinha a lume na Alemanha, de autoria daquele publicista de Leipzig, dois ensaios que se tornaram clássicos na literatura política deste século, intitulados respectivamente *Território e Soberania Territorial* e *Do Território do Estado* (este último escrito em 1868, mas estampado pela primeira vez aquele ano), nos quais Fricker, superando definitivamente a doutrina de Gerber e Laband, mostrava que a soberania não se podia exercer sobre coisas, mas sobre pessoas, e que “o território não exprime um prolongamento do Estado, senão um momento em sua essência”.<sup>17</sup>

Segundo essa doutrina, logo abraçada por G. Meyer, Jellinek, Anschuetz, Otto Mayer, Stammler e outros clássicos da literatura jurídica alemã, o território do Estado nada mais significa que “a extensão espacial da soberania do Estado”. Consoante a teoria de Fricker a relação do Estado com o território deixa de ser uma relação jurídica, visto que não sendo o território objeto do Estado como sujeito, não pode haver nenhum direito do Estado sobre seu território. A essa conclusão de Fricker, acrescentava-se outra de que o poder do Estado não é poder *sobre* o território, mas poder *no* território e qualquer modificação do território do Estado implica a modificação mesma do Estado.<sup>18</sup>

Zitelmann, vindo depois de Fricker, cunhou aquela expressão doravante consagrada, segundo a qual o território é “o palco da soberania estatal”, o âmbito espacial onde, ao lado da ação soberana, se desenrolam também as atividades econômicas, sociais e culturais do Estado.<sup>19</sup>

A doutrina alemã do século XX quase toda se inclina para a concepção do território-espaco, que na terminologia de seus autores conhece diversas designações, sem que estas todavia impliquem variações consideráveis de fundo. As fórmulas empregadas, conforme assinala Marcel de la Bigne de Villeneuve, compreendem nessa nova direção o território, ora por limite material à ação efetiva do Estado, ora por substrato da coletividade estatal, já como zona geográfica que serve para designar e circunscrever a população, já como aquela parte da superfície do globo sobre a qual só o Estado tem o direito de organizar e pôr em funcionamento os diversos serviços públicos, ou então como palco do poder público, ou ainda como perímetro no qual exerce o Estado o direito de comandar pessoas.<sup>20</sup>

A doutrina do território-espaco, que derroga a velha concepção de direito real de Gerber e Laband, tampouco se embaraça com os óbices que poderiam derivar da relação entre o ordenamento estatal e o território na figura do estado federal, nem sequer com os direitos reais que possui o Estado sobre certas partes de seu território.

Como a autoridade do Estado com respeito ao território é de teor pessoal, não havendo aqui que falar de *dominium*, poder sobre coisas, senão de *imperium*, poder sobre pessoas, o poder do Estado de obrigar as pessoas no território se faz de *maneira exclusiva*, se se trata de Estado soberano e unitário; ou, na hipótese federativa, de Estado composto, em *colaboração* com o Estado soberano, ao qual se acha sujeito o Estado-membro, conforme adverte Jellinek.<sup>21</sup>

O poder que o Estado exerce sobre o território, quando impõe limitações aos indivíduos com respeito ao direito de propriedade do solo, quando expropria, ou quando institui servidões de utilidade pública, não se eleva jamais à categoria de um direito com existência autônoma, um direito sobre o solo, um direito real, mas se cinge, segundo a doutrina espacial, a um poder que invariavelmente se refere a pessoas ou se aplica por intermédio de pessoas como *imperium*, nunca como *dominium*, sendo no pensamento daquele jurista alemão a relação entre o Estado e o território, em qualquer hipótese, relação de direito pessoal, jamais relação de direito real.

Conseqüência clara que se depreende ademais dessa moderna teoria germânica é a de que o território, ao contrário do que sustenta ponderável corrente de juristas franceses, ainda contemporaneamente filiados na antiga doutrina de Gerber e Laband (emprestam-lhe todavia coloração institucional e falam perante a relação Estado e território de um direito público real institucional), longe de ser apenas aquela condição de existência do Estado a que se reporta Carré de Malberg, é efetivamente elemento essencial, constitutivo do Estado, parte de seu ser e de sua pessoa, estando para ele, se se permite a comparação antropomórfica, assim como o corpo está para o homem. De modo que toda ofensa ao território é ofensa ao próprio Estado, como ficou claro nas lições de Fricker e Jellinek a esse respeito. Vão tão longe esses juristas em fazer do Estado um composto de homens e território, ou em pôr o território como parte constitutiva da personalidade mesma do Estado, que em alguns tratadistas aparece aquela teoria com a designação de teoria do território-sujeito em contraposição à antiga



teoria do território-objeto.

Apesar de que Jellinek haja reputado a relação jurídica entre o Estado e o território nos termos da nova doutrina como das mais preciosas conquistas do direito público, não faltaram do lado francês e da corrente dos internacionalistas pesadas objeções à teoria do território-espaço, território-limite ou território-direito pessoal do Estado.

Dá Villeneuve a lembrar, entre outras, as seguintes, de mais peso: como explicar o direito do Estado de praticar certos atos, alguns até de suma importância, fora de seu território propriamente dito, tais por exemplo os que ocorrem em alto-mar, em navios nacionais ou no estrangeiro, mediante convenções com outros Estados?

Como justificar o poder de polícia ou a ação dos tribunais instalados no território de potência estrangeira, qual se verificava no caso dos países de capitulação?

Como admitir com outro Estado a formação de um *condominium* sobre determinada extensão territorial, à maneira — haja vista — do que se passou no Sudão Anglo-Egípcio?

Como aclarar a coexistência do poder espiritual com o poder temporal na mesma área?

Como aceitar as cessões territoriais freqüentes entre Estados, após as guerras ou por mais razões eventuais?

Como conciliar a autoridade do Estado federal coexistindo com a dos Estados federados no mesmo perímetro?<sup>22</sup> Resumidamente, são estes os principais pontos que a crítica levantou para invalidar a doutrina que se estende desde Fricker a Jellinek com o propósito de caracterizar a uma nova luz a relação entre o Estado e o território.

#### 9.4 A teoria do território-competência

A teoria do território-espaço acabou por desembocar na teoria do território-competência, obra dos juristas austríacos da chamada Escola de Viena, que passaram a ver no território simplesmente um elemento

determinante da validade da norma, sobretudo um meio de localização da validade da regra jurídica.

A teoria do território-competência, ardentemente patrocinada por Kelsen, chama logo a atenção do estudioso, como adverte Giese, por admitir de *modo especial* um conceito jurídico de *competência* e de modo geral um conceito de *validade do direito*.<sup>23</sup>

Toda a porfia doutrinária do grupo vienense, como ponderadamente assinala aquele autor, tem por principal escopo arredar do campo teórico a “primitiva” concepção científica, geográfica e naturalista do território, tomando, em contrapartida, a soberania territorial por dado primário e o território propriamente dito por dado secundário.

Essa teoria se desdobra em duas acepções de território. A primeira, mais restrita, faz do território a esfera de competência local, a “diocese do poder estatal”, segundo a linguagem de Radnitzky. A segunda encara o território de maneira significativamente ampla, nos termos análogos da teoria do território-espço, a saber, como âmbito da validade da ordem estatal, como delimitação espacial da validade das normas jurídicas.<sup>24</sup>

Quando Giese coteja as duas teorias — a teoria do espaço e a teoria da competência — chega ele à plausível conclusão de que ambas se aproximam, de que não é intransponível o fosso que as separa, pois a única distinção essencial repousa na importância porventura atribuída ao território e à soberania territorial. Na teoria do território-espço a importância fundamental pertence ao território, ao passo que na teoria do território-competência é de capital relevância a soberania territorial.<sup>25</sup>

1. Ferruccio Pergolesi, *Diritto Costituzionale*, 15ª ed., v. 1, p. 94.

2. Pietro Virga, *Diritto Costituzionale*, 6ª ed., p. 57.

3. Gerhard Anschuetz, “Deutsches Staatsrecht”, in: Holtzendorff & Kohler (ed.) *Enzyklopaedie der Rechtswissenschaft im systematischer Bearbeitung*, v. 4, p. 7.

4. Riccardo Monaco & Giorgio Cansacchi, *Lo Stato e il suo Ordinamento Giurídico*, 7ª

ed., p. 125.

5. E. Crosa, *Diritto Costituzionale*, 4ª ed., p. 174, *apud* Pergolesi, ob. cit., p. 101.

6. Oreste Ranelletti, *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 13ª ed., p. 28.

7. Howard J. Taubenfeld, “L’Espace Extra-Atmosphérique: Evolucion du Droit International”, *Revue de la Commission Internationale de Juristes*, (4): 39, 1969.

8. Erich Huber, *Recht und Weltraum*, v. 77, caderno 1.

9. F. Pergolesi, ob. cit., p. 105. Dentre os primeiros trabalhos de análise ao novo direito em língua portuguesa são de ressaltar os de autoria do professor Haroldo Valladão. Veja-se também o ensaio de sistematização contido na monografia precursora de C. A. Dunschee de Abranches, *Espaço Exterior e Responsabilidade Internacional*.

10. Hugo Grotius, *De Jure Belli ac Pacis*, II, 3, § 4.

11. J. C. Bluntschli, *Allgemeine Staatslehre*, p. 280.

12. Poezl, In: Bluntschli Brater (ed.), *Deutsches Staats-Woerterbuch*, v. 9, p. 723.

13. Hans Helfritz, *Allgemeine Staatsrecht*, 5ª ed. rev. e aum., p. 108. e Bluntschli, *Allgemeine Staatslehre*, 6ª ed., p. 283.

14. Von Seydel, *Bayerisches Staatsrecht*, 2ª ed., v. I, p. 334.

15. Laband, *apud* Fricker, *Gebiet und Gebietshoheit*, p. 15.

16. Jellinek, G. *Allgemeine Staatslehre*, pp. 405-406.

17. Fricker, “Vom Staatsgebiet”, in: *Gebiet und Gebietshoheit*, p. 107.

18. Idem, *ibidem*, pp. 111-112.

19. F. Giese, “Das Staatsgebiet”, in: Anschuetz & Thoma (ed.) *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, 1ª ed., 1930, p. 225.

20. Marcel de la Bigne De Villeneuve, *Traité Général de l’État*, p. 245.

21. G. Jellinek, *apud* M. de la Bigne De Villeneuve, ob. cit., p. 245.

22. M. de la Bigne De Villeneuve, ob. cit., pp. 245-247.

23. Giese, ob. cit., p. 226.

24. Idem, *ibidem*, p. 226.

25. Idem, *ibidem*, p. 226.

Mar territorial: pela Lei n. 8.617, de 4.1.93, as águas externas brasileiras compreendem três faixas distintas: a) o *mar territorial*, que é a faixa de 12 milhas marítimas medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro (art. 1º); b) a *zona contígua*, compreendendo uma faixa que vai das 12 às 24 milhas marítimas, “a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial” (art. 4º); e c) a *zona econômica exclusiva*, que é a faixa que se estende das 12 milhas do mar territorial até 200 milhas.

No *mar territorial*, ainda segundo a Lei n. 8.617, arts. 2º e 3º, inclusive em seu leito, subsolo e espaço aéreo, o Brasil exerce sua soberania, admitida a “passagem inocente” de navios de qualquer nacionalidade — o que se define como a passagem “contínua e rápida”, além de “não prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança” do País.

Na *zona contígua* o Brasil exerce fiscalização para evitar infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, podendo mesmo reprimir quaisquer dessas infrações, no seu território ou no seu mar territorial.

Na *zona econômica exclusiva* o Brasil exerce “direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão de recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo” (art. 6º).

Os arts. 8º a 10 dessa Lei estabelecem normas sobre proteção, investigação e preservação do meio marinho, construção e operação de instalações e ilhas artificiais, exercícios e manobras militares, navegação e sobrevôo dessa zona do mar.

## O PODER DO ESTADO

1. Do conceito de poder — 2. Imperatividade e natureza integrativa do poder estatal — 3. A capacidade de auto-organização — 4. A unidade e indivisibilidade do poder — 5. O princípio de legalidade e legitimidade — 6. A soberania.

### 1. Do conceito de poder

Elemento essencial constitutivo do Estado, o poder representa sumariamente aquela energia básica que anima a existência de uma comunidade humana num determinado território, conservando-a unida, coesa e solidária.

Autores há que preferem defini-lo como “a faculdade de tomar decisões em nome da coletividade” (Afonso Arinos).

Com o poder se entrelaçam a *força* e a *competência*, compreendida esta última como a legitimidade oriunda do consentimento. Se o poder repousa unicamente na força, e a Sociedade, onde ele se exerce, exterioriza em primeiro lugar o aspecto coercitivo com a nota da dominação material e o emprego freqüente de meios violentos para impor a obediência, esse poder, não importa sua aparente solidez ou estabilidade, será sempre um *poder de fato*.

Se, todavia, busca o poder sua base de apoio menos na força do que na competência, menos na coerção do que no consentimento dos governados, converter-se-á então num *poder de direito*. O Estado moderno resume basicamente o processo de despersonalização do poder, a saber, a passagem de um poder de pessoa a um poder de instituições, de poder imposto pela força a um poder fundado na aprovação do grupo, de um poder de fato a um poder de direito.

No vocabulário político ocorre com freqüência o emprego indistinto das palavras força, poder e autoridade. Exigências de clareza

porém recomendam a correção dos abusos aqui perpetrados. A nosso ver, a força exprime a capacidade material de comandar interna e externamente; o poder significa a organização ou disciplina jurídica da força e a autoridade enfim traduz o poder quando ele se explica pelo consentimento, tácito ou expresso, dos governados (quanto mais consentimento mais legitimidade e quanto mais legitimidade mais autoridade). O poder com autoridade é o poder em toda sua plenitude, apto a dar soluções aos problemas sociais. Quanto menor a contestação e quanto maior a base de consentimento e adesão do grupo, mais estável se apresentará o ordenamento estatal, unindo a força ao poder e o poder à autoridade. Onde porém o consentimento social for fraco, a autoridade refletirá essa fraqueza; onde for forte, a autoridade se achará robustecida.

Com respeito ao poder do Estado, urge considerá-lo através dos traços que lhe emprestam a fisionomia costumeira, alguns dos quais comportam intermináveis debates relativos ao seu caráter contingente ou absoluto.

Esses traços são: a imperatividade e natureza integrativa do poder estatal, a capacidade de auto-organização, a unidade e indivisibilidade do poder, o princípio de legalidade e legitimidade e a soberania.

## ***2. Imperatividade e natureza integrativa do poder estatal***

A Sociedade, termo genérico, abrange formas específicas de organização social, cuja distinção se faz pelos objetivos, pela extensão e pelo grau de intensidade dos laços que prendem os indivíduos aos diversos tipos de associação conhecidos, que vão desde as sociedades religiosas até aquelas de cunho meramente recreativo.

O Estado, posto que seja uma forma de sociedade, não é a única, nem a mais vasta, conforme lembra Del Vecchio, pois coexiste com outras que lhe são anteriores no plano histórico, como a Família, ou o ultrapassam na dimensão geográfica e nos quadros de participação,

como sói acontecer com algumas confissões religiosas: o cristianismo, por exemplo, no qual se filiam povos de vários Estados.

Que traço essencial resta assim para separar o Estado, como organização do poder, das demais sociedades que exercem também influência e ação sobre o comportamento de seus membros?

Inquestionavelmente, esse traço fundamental se cifra no caráter inabdicável, obrigatório ou necessário da participação de todo indivíduo numa sociedade estatal. Nascemos no Estado e ao menos contemporaneamente é inconcebível a vida fora do Estado.

Ao passo que as demais associações são de participação voluntária, conservando sempre livre aos seus membros a porta de entrada e saída, o Estado, que possui o monopólio da coação organizada e incondicionada, não somente emite regras de comportamento senão que dispõe dos meios materiais imprescindíveis com que impor a observância dos princípios porventura estatuídos de conduta social.

Atua o Estado por conseguinte na ambiência coletiva, quando necessário, com a máxima imperatividade e firmeza, formando aquele vasto círculo de segurança e ação no qual se movem outros círculos menores dele dependentes ou a ele acomodados, que são os grupos e indivíduos, cuja existência ganha ali certeza e personificação jurídica.

Examinada atentamente a natureza do poder estatal, verifica-se que todo Estado, comunidade territorial, implica uma diferenciação entre governantes e governados, entre homens que mandam e homens que obedecem, entre os que detêm o poder e os que a ele se sujeitam.

A minoria dos que impõem à maioria a sua vontade por persuasão, consentimento ou imposição material forma o governo que, tendo a prerrogativa exclusiva do emprego da força, exerce o poder estatal através de leis que obrigam, não porque sejam “boas, justas ou sábias”, mas simplesmente porque são leis, pautas de convivência, imperativos de conduta. Dispõe a autoridade governativa da capacidade unilateral de ditar à massa dos governados, se necessário pela compulsão, o cumprimento irresistível de suas ordens, preceitos e

determinações de comportamento social.

Ao poder do Estado aderem certos traços ou qualidades fundamentais.

O primeiro é a natureza integrativa ou associativa do poder estatal, já em parte compreendida nas considerações antecedentes e que faz que o portador do poder do Estado, do ponto de vista jurídico, não seja uma pessoa física nem várias pessoas físicas, mas sempre e indispensavelmente a pessoa jurídica, o Estado.<sup>1</sup>

### ***3. A capacidade de auto-organização***

O segundo traço essencial que deriva da existência do poder estatal é a sua capacidade de auto-organização. O caráter estatal de uma organização social decorre precisamente da circunstância de proceder de um direito próprio, de uma faculdade autodeterminativa, de uma autonomia constitucional o poder que essa organização exerce sobre os seus componentes.

Há Estado desde que o poder social esteja em condições de elaborar ou modificar por direito próprio e originário uma ordem constitucional. Pouco monta que prescrições jurídicas venham embaraçar ou circunscrever a extensão dessa capacidade ou tirar-lhe o princípio de exclusividade como acontece por exemplo no caso das organizações federativas.

Existindo instrumento autônomo de poder financeiro, policial e militar com capacidade organizadora e regulativa aí existirá o Estado.<sup>2</sup>

### ***4. A unidade e indivisibilidade do poder***

A indivisibilidade do poder configura outra nota característica do poder estatal. Significa que somente pode haver um único titular desse poder, que será sempre o Estado como pessoa jurídica ou aquele poder



social que em última instância se exprime, segundo querem alguns publicistas, pela vontade do monarca, da classe ou do povo.

O princípio de unidade ou indivisibilidade do poder do Estado resulta historicamente da superação do dualismo medievo que repartia o poder entre o príncipe e as corporações, dotadas estas por vezes de um poder de polícia e jurisdição, que bem exprimia a concepção jusprivatista e patrimonial imperante na sociedade ocidental até o século XVI.

Com a noção de unidade e indivisibilidade do poder, aufere o Estado moderno um de seus postulados essenciais que, desprendendo o poder do Estado do poder pessoal do governante, permite compreender a comunidade regida fora das concepções civilistas do direito de propriedade, dominantes no período medievo.

Cumprir distinguir a titularidade do poder estatal do exercício desse mesmo poder, conforme adverte Kuechenhoff. Titulares do poder são aquelas pessoas cuja vontade se toma como vontade estatal.

Essa vontade, expressando o poder do Estado, se manifesta através de órgãos estatais, que determinam em seus atos e decisões o caráter e os fins do ordenamento político. Dá o citado autor alemão a esse respeito claro e persuasivo exemplo com o que se passa no Estado democrático contemporâneo. A titularidade do poder estatal pertence aqui ao povo; o seu exercício, porém, aos órgãos através dos quais o poder se concretiza, quais sejam o corpo eleitoral, o Parlamento, o Ministério, o chefe de Estado, etc.<sup>3</sup>

A distinção acima enunciada faculta compreender a contradição aparente que resultaria do postulado essencial da unidade do poder contraposto ao princípio da chamada separação de poderes consagrado pela teoria constitucional e elaborado por Montesquieu em *Do Espírito das Leis* (1748).

O poder do Estado na pessoa de seu titular é indivisível: a divisão só se faz quanto ao exercício do poder, quanto às formas básicas de atividade estatal.

Distribuem-se através de três tipos fundamentais para efeito

desse mesmo exercício as múltiplas funções do Estado uno: a função legislativa, a função judiciária e a função executiva, que são cometidas a órgãos ou pessoas distintas, com o propósito de evitar a concentração de seu exercício numa única pessoa.

Não menos falaz vem a ser a pretendida quebra do axioma da unidade do poder do Estado em face da existência do Estado federal. A União e os Estados-membros não compõem subjetivamente duas vontades distintas, portadoras do poder estatal, o qual se conserva referido a uma só pessoa, a um único titular.

Houve tão-somente divisão do objeto, das tarefas, dos trabalhos e assuntos pertinentes à ação do Estado, em suma, na boa linguagem jurídica, divisão de competência e não do poder do Estado propriamente dito.

## **5. O princípio de legalidade e legitimidade**

Autores há que fazem da legalidade e legitimidade condições essenciais do poder do Estado tanto quanto da capacidade constitucional e da indivisibilidade desse mesmo poder.

Outros porém trilhando via oposta, entendem que a noção de legalidade e legitimidade não pertence à caracterização do poder, nem constitui sequer traço do poder estatal.

## **6. A Soberania**

A soberania, que exprime o mais alto poder do Estado, a qualidade de poder supremo (*suprema potestas*), apresenta duas faces distintas: a interna e a externa.

A soberania interna significa o *imperium* que o Estado tem sobre o território e a população, bem como a superioridade do poder político frente aos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma

mediata ou imediata.

A soberania externa é a manifestação independente do poder do Estado perante outros Estados.

1. Friedrich Giese, *Allgemeines Staatsrecht*, p. 20.
2. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª ed., pp. 427-504.
3. Guenther e Erich Kuechenhoff, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 42-43.

## **LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DO PODER POLÍTICO**

*1. O princípio da legalidade — 2. O princípio da legitimidade — 3. Como se formou o princípio e a espécie de legitimidade que esse princípio procurou estabelecer — 4. A crise histórica da legalidade e legitimidade do poder — 5. A consideração filosófica do problema da legitimidade — 6. Os fundamentos sociológicos da legitimidade: 6.1 A legitimidade como representação de uma teoria dominante do poder — 6.2 As três formas básicas de manifestação da legitimidade: a carismática, a tradicional e a legal ou racional — 7. O aspecto jurídico da legitimidade — 8. A legitimidade no exercício do poder — 9. A legalidade e a legitimidade do poder como temas da Ciência Política.*

### **1. O princípio da legalidade**

A legalidade nos sistemas políticos exprime basicamente a observância das leis, isto é, o procedimento da autoridade em consonância estrita com o direito estabelecido. Ou em outras palavras traduz a noção de que todo poder estatal deverá atuar sempre de conformidade com as regras jurídicas vigentes. Em suma, a acomodação do poder que se exerce ao direito que o regula.

Cumpra pois discernir no termo legalidade aquilo que exprime inteira conformidade com a ordem jurídica vigente.

Nessa acepção ampla, o funcionamento do regime e a autoridade investida nos governantes devem reger-se segundo as linhas-mestras traçadas pela Constituição, cujos preceitos são a base sobre a qual assenta tanto o exercício do poder como a competência dos órgãos estatais.

A legalidade supõe por conseguinte o livre e desembaraçado mecanismo das instituições e dos atos da autoridade, movendo-se em consonância com os preceitos jurídicos vigentes ou respeitando rigorosamente a hierarquia das normas, que vão dos regulamentos,

decretos e leis ordinárias até a lei máxima e superior, que é a Constituição.

O poder legal representa por consequência o poder em harmonia com os princípios jurídicos, que servem de esteio à ordem estatal. O conceito de legalidade se situa assim num domínio exclusivamente formal, técnico e jurídico.

## **2. O princípio da legitimidade**

Já a legitimidade tem exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal. A legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração. É o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que para aceitar ou negar a adequação do poder às situações da vida social que ele é chamado a disciplinar.

No conceito de legitimidade entram as crenças de determinada época, que presidem à manifestação do consentimento e da obediência.

A legalidade de um regime democrático, por exemplo, é o seu enquadramento nos moldes de uma constituição observada e praticada; sua legitimidade será sempre o poder contido naquela constituição, exercendo-se de conformidade com as crenças, os valores e os princípios da ideologia dominante, no caso a ideologia democrática.

## **3. Como se formou o princípio da legalidade e a espécie de legitimidade que esse princípio procurou estabelecer**

O princípio de legalidade nasceu do anseio de estabelecer na sociedade humana regras permanentes e válidas, que fossem obras da razão, e pudessem abrigar os indivíduos de uma conduta arbitrária e imprevisível da parte dos governantes. Tinha-se em vista alcançar um estado geral de confiança e certeza na ação dos titulares do poder, evitando-se assim a dúvida, a intranquilidade, a desconfiança e a

suspeição, tão usuais onde o poder é absoluto, onde o governo se acha dotado de uma vontade pessoal soberana ou se reputa *legibus solutus* e onde, enfim, as regras de convivência não foram previamente elaboradas nem reconhecidas.

A legalidade, compreendida pois como a certeza que têm os governados de que a lei os protege ou de que nenhum mal portanto lhes poderá advir do comportamento dos governantes, será então sob esse aspecto, como queria Montesquieu, sinônimo de liberdade.

Autores que escreveram durante o *ancien regime*, em França, tiveram a intuição desse princípio. Haja vista Fenelon com respeito ao poder do rei: “Ele pode tudo sobre as pessoas, mas as leis podem tudo sobre ele” (*Il peut tout sur les peuples, mais les lois peuvent tout sur lui*).

Mas foi o século racionalista e filosófico — o século XVIII — que desenvolvendo as teses do contratualismo social aprofundou na França a justificação doutrinária do princípio da legalidade.

Sua explicitação política se fez por via revolucionária, quando a legalidade se converteu em matéria constitucional. Assim no texto de 1791: “Não há em França autoridade superior à da lei; o rei não reina senão em virtude dela e é unicamente em nome da lei que poderá ele exigir obediência” (Art. 32, do Capítulo II da Constituição Francesa de 1791).

Alguns anos antes, os ex-colonos de Massachussets, emancipados da dominação inglesa, gravaram em sua Constituição (Art. 30) o princípio da separação de poderes a fim de que “pudesse haver um governo de leis e não de homens”.

Enfim, o princípio da legalidade atende aquele ideal jeffersoniano de estabelecer um governo da lei em substituição do governo dos homens e de certo modo reproduz também aquela máxima de Michelet sobre “o governo do homem por si mesmo”, ou seja, *le gouvernement de l’homme par lui même*.

#### **4. A crise histórica da legalidade e legitimidade do poder**

São quatro os dados que se nos afiguram altamente elucidativos e indispensáveis para a consideração da legalidade e legitimidade como temas da teoria política: o histórico, o filosófico, o sociológico e o jurídico.

Do ponto de vista histórico, partimos das relações entre legalidade e legitimidade, cuja distinção a antigüidade romana e o direito Canônico ignoraram por completo. No *Codex Juris Canonici*, segundo anota Schmitt, a palavra *legitimus* aparece com freqüência, ao passo que *legalis* somente ocorre em quatro lugares e assim mesmo invariavelmente referida ao direito civil.

A cisão legalidade e legitimidade tornou-se patente ao pensamento europeu desde 1815, quando se fez vivo e agudo, conforme lembra aquele jurista, o antagonismo que a França monárquica passou a testemunhar entre a legitimidade histórica de uma dinastia restaurada e a legalidade vigente do Código napoleônico.

Liberais e conservadores, progressistas moderados com filiação espiritual na Revolução Francesa e realistas restauradores, de obstinada convicção monárquica, se repartiam em posições adversas, sustentando os liberais a legalidade da monarquia constitucional e os conservadores o requisito de legitimidade da mesma, como forma de poder.

O auge da crise se situa na deposição de Carlos X e no advento de Luís Felipe, quando a tese da legalidade se impõe à da legitimidade, nos termos históricos e tradicionais em que esta última sempre fora tomada. Os dois conceitos daí por diante andam relativamente desacompanhados.

A corrente racionalista, proveniente da Revolução Francesa, que transitara do racionalismo filosófico, abstrato e jusnaturalista para o racionalismo positivista, empírico e relativista operou uma sutil transposição de termos, fazendo toda a legitimidade repousar doravante na legalidade e não como dantes a legalidade na legitimidade.

A lei, segundo a expectativa confiante do século, representava o máximo poder da Razão emancipadora. Os juristas de índole liberal fazem-lhe o culto do antipaternalismo, da fé mais ardente na sua capacidade de exprimir o princípio civilizador, o governo do homem por si mesmo (*le gouvernement de l'homme par lui même*), como refere Michelet, citado por Schmitt.

A lei, que principia como autêntica deusa das crenças revolucionárias, acaba, segundo Schmitt e Bert Brecht, prostituída nos lábios dos *gangsters* americanos, quando esses ironicamente dão a palavra de ordem de que “o trabalho deve ser legal”.<sup>1</sup> Igualmente “legal”, conforme referiremos adiante, foi também a ascensão de Hitler ao poder na Alemanha e a implantação da ditadura socialista na Tchecoslováquia pelo Partido Comunista. E, no entanto, a lei axiologicamente fundara há pouco mais de um século o prestígio de uma nova ordem social exageradamente confiante nos poderes da Razão abstrata e libertadora.

Com a lei dos códigos burgueses, verdadeiros talismãs jurídicos da exaltação revolucionária de 1789, fora possível banir da jovem sociedade burguesa o culto incômodo e respeitoso do passado, a inviolabilidade dos costumes, a soberania da tradição, o acatamento dogmático de toda a autoridade, bases sobre as quais assentava aliás o poder das antigas ordens privilegiadas sob a égide das realezas onipotentes.

Mas duas crises históricas de consideráveis proporções vieram ainda abater-se sobre o princípio da legalidade e legitimidade.

Com o *Manifesto* de Marx e os desenvolvimentos ulteriores da teorização de Lênin, Trotski e Lukács, a lei, que fora o Coroamento doutrinário do racionalismo europeu, aparece agora degradada a instrumento da sociedade de classes, como a superestrutura social da opressão burguesa, como órgão de permanência dos privilégios econômicos, não sendo bons revolucionários, segundo o conselho de Lênin, reproduzido por Schmitt, aqueles que não souberem unir os meios ilegais de luta a todas as formas legais de tomada do poder. Despreza-se a lei como fim e dela se serve como meio.



A legitimidade do ordenamento jurídico burguês é atacada a fundo nessa tomada de posição dos pensadores revolucionários marxistas, que alargam cada vez mais o hiato separando a legalidade da legitimidade, cuja ruptura tem exemplos de antecedência histórica na polémica dos liberais com os tradicionalistas conservadores do século XIX.

Durante o nacional-socialismo a crise chega ao máximo grau de intensidade. Aqui temos concretizado o exemplo histórico supremo de uma corrente de opinião, de uma ideologia, de um partido político, cujos chefes, sem quebra da legalidade, tomaram o poder à sombra do regime estabelecido e dele se serviram do modo que se nos afigura mais ominoso em toda a história do gênero humano, e cuja legitimidade, vista ou apreciada pelos critérios do racionalismo imperante na doutrina jurídica dos movimentos liberais e positivistas do século XIX, pareceria irrepreensível. O mesmo se passou na Tchecoslováquia com a tomada do poder por uma revolução aparentemente pacífica, de teor parlamentar, que instaurou ali a nova legalidade proletária.

### ***5. A consideração filosófica do problema da legitimidade***

Exemplos como aqueles que acabamos de citar nos convidam de imediato a retomar o problema mediante um segundo ponto de partida: o filosófico.

Do ponto de vista filosófico, a legitimidade repousa no plano das crenças pessoais, no terreno das convicções individuais de sabor ideológico, das valorações subjetivas, dos critérios axiológicos variáveis segundo as pessoas, tomando os contornos de uma máxima de caráter absoluto, de princípio inabalável, fundado em noção puramente metafísica que se venha a eleger por base do poder.

A legitimidade assim considerada não responde aos fatos, à ordem estabelecida, aos dados correntes da vida política e social, segundo o mecanismo em que estes se desenrolam — o que seria já do

âmbito da legalidade — mas inquire acerca dos preceitos fundamentais que justificam ou invalidam a existência do título e do exercício do poder, da regra moral, mediante a qual se há de mover o poder dos governantes para receber e merecer o assentimento dos governados.

Quando entramos a fazer reflexões acerca das razões que regem a necessidade ou inevitabilidade do poder político na sociedade, e indagamos por que uns obedecem e outros mandam, ou figuramos o caráter de permanência ou temporariedade do poder estatal como ordem coativa, estamos na verdade levantando proposições de cunho filosófico pertinentes à legitimidade do poder no seu aspecto de finalismo social.

Formula-se determinada doutrina acerca do fundamento do poder e da obediência, e, mediante o critério perfilhado nessa doutrina, mede-se a seguir a legitimidade de uma ordem política qualquer, seu teor de veracidade ou erro, que há de variar consoante a tábua dos valores estabelecidos subjetivamente. Busca-se então menos o poder *que é* do que propriamente o poder *que deveria ser*.

## **6. Os fundamentos sociológicos da legitimidade**

O conceito de legitimidade expresso por Vedei, segundo o qual “chama-se princípio de legitimidade o fundamento do poder numa determinada sociedade, a regra em virtude da qual se julga que um poder deve ou não ser obedecido” nos leva assim sem nenhuma intermitência à compreensão sociológica do termo.<sup>2</sup>

A esse respeito, vale ressaltar a importância que tem o entendimento sociológico da legitimidade, a qual implica sempre numa teoria dominante do poder. Suscitando o problema da autoridade, em termos sociológicos, distingue Max Weber, conforme veremos, três formas básicas de manifestação da legitimidade, que são capitais para a explicação de todos os fenômenos do poder observados em qualquer tipo de organização social: a carismática, a tradicional e a legal ou

racional.

### *6.1 A legitimidade como representação de uma teoria dominante do poder*

A observação nos mostra, segundo Duverger, que numa certa época e num certo país, há sempre uma teoria dominante do poder, à qual adere a massa dos governados.

O governo, erguido à base dessa doutrina, que impera no assentimento da população, será do ponto de vista sociológico o governo legítimo.

Não cabem aqui, assevera o jurista francês, as digressões ideológicas, metafísicas e doutrinárias relativamente à natureza do poder. Em consequência, desde que o estudioso nada afirma de falso ou verdadeiro sobre o caráter do princípio de legitimidade socialmente imperante e apenas considera as doutrinas propagadas através dos povos e das épocas como meros fatos sociológicos, que cumpre ter em conta e averiguar, pela adesão neles refletida de parte das consciências individuais, pondera e conclui o publicista francês que assim considerada, “a legitimidade se torna uma noção puramente relativa e contingente, cujo conteúdo depende das crenças efetivamente espalhadas num certo momento, em determinado país”.<sup>3</sup>

Graças a esse critério, fez-se possível, segundo o mesmo autor, compreender os pontos de transição histórica por que há passado no curso da civilização política ocidental o princípio da legitimidade, o conflito travado entre o direito divino dos reis e o direito dos povos, entre a legitimidade teocrática e a legitimidade democrática, do mesmo modo que hoje se contrapõe, num duelo de preponderância, a legitimidade burguesa do povo encarnada no abstrato conceito de nação e a legitimidade proletária com assento no dogma de classe soberana e predestinada que o proletariado resume.<sup>4</sup>

## *6.2 As três formas básicas de manifestação da legitimidade: a carismática, a tradicional e a legal ou racional*

Debaixo do mesmo prisma sociológico, Max Weber faz que a legalidade repouse sobre três formas básicas de manifestação da legitimidade: a carismática, a tradicional e a legal ou racional.

Esses três tipos de poder legítimo abrangido no clássico esquema de Max Weber têm resumidamente a explicação que se segue, segundo as palavras mesmas do celebrado sociólogo.

A autoridade carismática assenta sobre as “crenças” havidas em profetas, sobre o “reconhecimento” que pessoalmente alcançam os heróis e os demagogos, durante as guerras e as sedições, nas ruas e nas tribunas, convertendo a fê e o reconhecimento em deveres invioláveis que lhes são devidos pelos governados. O poder carismático se baseia, segundo o sociólogo, na direta lealdade pessoal dos seguidores.

A autoridade carismática, acrescenta Max Weber, a despeito de haver sido uma das potências mais revolucionárias da História, transformadora dos sentimentos e destinos de povos e civilizações inteiras conserva nas suas formas mais puras o caráter autoritário e imperativo.<sup>5</sup>

Já a autoridade tradicional se apóia na crença de que os ordenamentos existentes e os poderes de mando e direção comportam a virtude da santidade. O tipo mais puro, prossegue Max Weber, é o da autoridade patriarcal, onde o governante é o “senhor”; o governado, o “súdito” e o funcionário, o “servidor”.

Afirma o sociólogo: presta-se obediência à pessoa por respeito, em virtude da tradição de uma dignidade pessoal que se reputa sagrada. Todo o comando se prende intrinsecamente à tradição, cuja violação brutal por parte do chefe poderá eventualmente pôr em perigo seu próprio poder, cuja legitimidade se alicerça tão-somente na crença acerca de sua santidade. A criação de um novo direito em face das normas oriundas da tradição é em princípio impossível.<sup>6</sup> Conseqüentemente, a direção política do meio social goza de uma solidez e estabilidade que se acha sob a dependência imediata e direta

do aprofundamento da tradição na consciência coletiva.

Quanto ao último tipo, o da autoridade “legal”, que informa toda a época do racionalismo ocidental, temos o poder fundado no estatuto, na regulamentação da autoridade. Aqui assevera Max Weber: o tipo mais puro é o da autoridade burocrática. Sua concepção fundamental se resume na postulação de que qualquer direito pode ser modificado e criado *ad libitum*, por elaboração voluntária, desde que essa elaboração seja formalmente correta. A obediência se presta não à pessoa, em virtude de direito próprio, mas à regra, que se reconhece competente para designar a quem e em que extensão se há de obedecer.<sup>7</sup>

Demais, o poder racional ou legal cria ademais em suas manifestações de legitimidade a noção de *competência*, o poder tradicional a de *privilégio* e o carismático, desconhecendo esses conceitos, dilata a legitimação até onde alcance a missão do chefe, na medida de seus atributos carismáticos pessoais, conforme observa aquele pensador.<sup>8</sup>

## **7. O aspecto jurídico da legitimidade**

Ultimando a transição do sociológico ao jurídico, Carl Schmitt, o mais conspícuo jurista da Alemanha comprometido com o nacional-socialismo, intenta demonstrar que a posse do poder legal em termos de legitimidade requer sempre uma presunção de juridicidade, de exeqüibilidade e obediência condicional e de preenchimento de cláusulas gerais, cuja importância prática e teórica não deve ser ignorada pela teoria constitucional nem pela filosofia do direito, visto que tanto servem de critério de controle da constitucionalidade da legislação como de ponto de partida a uma doutrina do direito de resistência.<sup>9</sup>

Foi justamente a falta de tal consciência alimentada na formação do povo alemão, cultivada entre os seus magistrados, disseminada na massa de servidores públicos, implantada no espírito da direção política

do país, referida também aos partidos políticos de liderança democrática e republicana, aquilo que na hora fatal da conspiração nazista entregou a ordem jurídica da Alemanha à ditadura inescrupulosa, desarmando depois o sentimento de resistência da nação às práticas criminosas e violentas do nacional-socialismo. Schmitt mesmo foi vítima dessa emboscada histórica da legalidade hitlerista, tendo razões pessoais de sobra, por experiência doutrinária, para acrescentar como corretivo democrático e constitucional a postulação de limites jurídicos eficazes à legitimidade invocada pelos titulares do poder legal.

A doutrina mais recente dos autores franceses, já em parte examinada, conforme vimos, se distribui, quanto ao problema da legalidade e legitimidade dos governos, nas seguintes posições: 1) a legalidade é tão-somente questão de forma; a legitimidade, questão de fundo, substancial, relativa à consonância do poder com a opinião pública, de cujo apoio depende (Burdeau);

2) a legitimidade é noção ideológica, a legalidade, noção jurídica; do ponto de vista, porém, da ordem constitucional positiva as duas noções coincidem ou se confundem: “um governo é legal, conseqüentemente legítimo, sob o aspecto do direito, desde que se estabeleça de modo regular, conforme as regras da ordem estatutária nacional”, a saber, ao instituir-se de acordo com a Constituição em vigor;<sup>10</sup> caso porém venha a contrariar essas regras, que deverão presidir igualmente ao seu funcionamento, semelhante governo deixará de ser legal, perdendo também sua condição de legítimo;<sup>11</sup>

3) legalidade é a conformação do governo com as disposições de um texto constitucional precedente, ao passo que a legitimidade significa a fiel observância dos princípios da nova ordem jurídica proclamada; a legalidade será assim um conceito formal, a legitimidade, um conceito material, de maneira que, segundo essa posição, um governo de fato far-se-á eventualmente legítimo se proceder segundo as regras por ele mesmo estabelecidas, fundamentando uma nova ordem política ou constitucional (Duverger).

De acordo porém com a doutrina de Hauriou, mais antiga, “o princípio de legitimidade não é em si outra coisa senão o princípio da transmissão do poder conforme a lei.”<sup>12</sup>

Alude o publicista francês aos governos como meros depositários de um poder, cuja sede legítima se acha na lei, na autoridade, na competência juridicamente definida, da qual são instrumentos ou servidores obedientes, sendo a legitimidade a fiel observância dos mecanismos de transmissão do poder.<sup>13</sup>

Quanto ao poder de fato, o poder revolucionário, o poder que emerge das crises ou rupturas violentas da ordem legal vigente, a doutrina de Hauriou conserva o mesmo caráter jurídico formal, recusando a esses poderes legitimidade, que só se adquire eventualmente na medida em que os mesmos, uma vez estabelecidos, façam “a autoridade e a competência prevalecerem sobre o poder de dominação”. A observância e adoção da ordem jurídica é a via aberta para a legitimação dos governos ou poderes de fato.<sup>14</sup>

## **8. A legitimidade no exercício do poder**

A legitimidade abrange por último duas categorias de problemas distintos. O primeiro problema se relaciona com a *necessidade e a finalidade mesma do poder político* que se exerce na sociedade através principalmente de uma obediência consentida e espontânea, e não apenas em virtude da compulsão efetiva ou potencial de que dispõe o Estado — instrumento máximo de institucionalização de todo o poder político.

Vista debaixo desse aspecto, a legitimidade do poder só aparece contestada nas doutrinas anárquicas, nomeadamente no marxismo, ao passo que as demais escolas conhecidas se empenham em dar-lhe por fundamento ora os impulsos naturais, orgânicos e biológicos do homem, ora o consentimento livremente expresso por uma associação de vontades, como nas teorias do contrato social, reconhecendo-se em

qualquer das últimas posições mencionadas, por legítima, a existência na sociedade de um poder político imposto às vontades individuais.

Se a existência do poder político na sociedade se acha legitimada com rara ou nenhuma discrepância (sendo a única exceção a dos anarquistas) o problema da legitimidade, ao contrário, se complica quando a questão versada entra a ser a do exercício legítimo do poder.

Trata-se aqui de indicar o fundamento de legitimidade do governo ou dos governantes, manifestado como um dado histórico e relativo, consoante as doutrinas ou as crenças geralmente aceitas e que lhes servem de esteio, modificáveis conforme a época ou o país.

Na Idade Média, essa crença-suporte da legitimidade foi Deus, a religião, o sobrenatural, ao passo que contemporaneamente ela vem sendo o povo, a democracia, o consentimento dos cidadãos e a adesão dos governados.

Mas não se exaure nisso o problema da legitimidade governativa. Cumpre passar ao segundo problema, o de *saber se todo governo é legal e legítimo ao mesmo tempo* e quais as hipóteses configurativas de desencontro desses dois elementos: legalidade e legitimidade.

Com efeito, concebe-se perfeitamente um governo legal que seja ilegítimo. Haja vista o exemplo francês, muito citado, do governo de Petain, que, investido legalmente no poder, cedo patenteou seu inteiro desacordo com os sentimentos e esperanças e votos do povo francês. Daí resultou negar-lhe o país adesão e consentimento, bases da legitimidade política.

Já o governo francês de De Gaulle no exílio, que emergira das lutas da libertação nacional, foi em 1944, como governo provisório da República francesa, o governo ilegal porém legítimo do povo francês.

Via de regra, os governos que nascem das situações revolucionárias, dos golpes de Estado, das conspirações triunfantes, são governos ilegais mas eventualmente legítimos, se abraçados logo pelo sentimento nacional de aprovação ao exercício do seu poder. Confirmada a viabilidade desses governos, a legitimidade fundará então com o tempo a nova legalidade. E esta há de perdurar, conciliada no



binômio legalidade-legitimidade, até que posteriores comoções da consciência nacional tragam com a intervenção súbita de crises imprevistas e profundas para a conservação do poder a perda do equilíbrio político dos sistemas legais e sua conseqüente destruição.

### **9. A legalidade e legitimidade do poder como temas da ciência política**

O espinhoso tema legalidade e legitimidade do poder político abrange uma literatura jurídica diminuta, apesar de tratar-se de matéria controvertida, que sempre reponha na consciência dos legisladores, dos políticos e dos pensadores sociais nas horas de crise do poder, quando se abre o inquérito das revoluções, das ditaduras e dos golpes de Estado, quando se questiona acerca de estremecimentos no princípio de autoridade, de quebra e afrouxamento dos laços de obediência que prendem os governados aos governantes.

Dentre os estudos esparsos que compõem a pequena contribuição clássica sobre o assunto, faz-se mister ressaltar o livro de Ferrero, pertinente ao antigo princípio de legitimidade<sup>15</sup> e o de Lênin (*Esquerdismo, Doença Infantil do Comunismo*), obra capital cujo desconhecimento tornaria “anacrônica” toda a discussão acerca do problema da legalidade, conforme já advertiu um constitucionalista alemão, bem como os estudos de Max Weber<sup>16</sup> e a intervenção de Carl Schmitt sobre o assunto, em 1932, no ano crucial de sua polêmica com os constitucionalistas da República de Weimar.<sup>17</sup>

Dos escritos mais antigos ainda conserva algum interesse nos dias presentes o de autoria de Benjamin Constant sobre o espírito de conquista e usurpação<sup>18</sup> e mais alguns discursos políticos de Wilson, quando o Presidente dos Estados Unidos sustentou a doutrina americana da legitimidade democrática.

1. Carl Schmitt, *Legalität und Legitimität*, e *Das Problem der Legalität*.

2. Georges Vedei, *Introduction aux Études Politiques*, Fascículo I, p. 28.
3. Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 39.
4. Idem, *ibidem*, p. 39.
5. Max Weber, *Staatssoziologie*, p. 106.
6. Idem, *ibidem*, p. 101.
7. Max Weber, *ob. cit.*, p. 9.
8. Idem, *ibidem*, p. 105.
9. Carl Schmitt, “Das Problem der Legalitaet”, in: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, pp. 440-451.
10. Julien Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., p. 838.
11. Idem, *ibidem*, p. 838.
12. Maurice Hauriou, *Principios de Derecho Publico y Constitucional*, tradução espanhola, 2ª ed., s/d, p. 198.
13. Idem, *ibidem*, p. 198.
14. Idem, *ibidem*, p. 200.
15. G. Ferrero, *Potere*.
16. Max Weber. No célebre capítulo IX “Wirtschaft und Gesellschaft” parte segunda, sobre sociologia do poder, da obra *Economia e Sociedade*. 4ª ed., pp. 551-558.
17. Carl Schmitt, *ob. cit.*
18. Benjamin Constant. “De l’espirt de Conquête et de l’usurpation”, in: *Oeuvres*, p. 983 e s.

## A SOBERANIA

*1. O problema da soberania — 2. Formação histórica do conceito de soberania — 3. Afirmação absoluta, afirmação relativa e negação do princípio de soberania — 4. Traços característicos da soberania — 5. O titular do direito de soberania: as doutrinas teocráticas e as doutrinas democráticas — 6. Doutrinas teocráticas: 6.1 A doutrina da natureza divina dos governantes — 6.2 A doutrina da investidura divina — 6.3 A doutrina da investidura providencial — 7. As doutrinas democráticas: 7.1 A doutrina da soberania popular — 7.2 A doutrina da soberania nacional — S. Revisão do conceito de soberania.*

### **1. O problema da soberania**

Considerável número de publicistas compreende nos dias presentes a soberania como um conceito histórico e relativo.

Histórico, porquanto a antigüidade o desconheceu em suas formas de organização política. Haja vista o exemplo da *polis* grega, do Estado-cidade na Grécia clássica. A soberania surge apenas com o advento do Estado moderno, sem que nada por outra parte lhe assegure, de futuro, a continuidade.

Relativo, uma vez que tomado de início por elemento essencial do Estado — conforme sucedeu ainda entre juristas do século XIX — raro o autor hoje que após os trabalhos exaustivos de Jellinek ainda se ocupa da soberania sob o prisma do direito internacional, como de um dado essencial constitutivo do Estado. Há Estados soberanos e Estados não soberanos. Do ponto de vista externo, a soberania é apenas qualidade do poder, que a organização estatal poderá ostentar ou deixar de ostentar.

Do ponto de vista interno, porém, a soberania, como conceito jurídico e social, se apresenta menos controvertida, visto que é da essência do ordenamento estatal uma superioridade e supremacia, a

qual, resumindo já a noção de soberania, faz que o poder do Estado se sobreponha incontestavelmente aos demais poderes sociais, que lhes ficam subordinados. A soberania assim entendida como soberania interna fixa a noção de domínio que o ordenamento estatal exerce num certo território e numa determinada população sobre os demais ordenamentos sociais. Aparece então o Estado como portador de uma vontade suprema e soberana — a *suprema potestas* — que deflui de seu papel privilegiado de ordenamento político monopolizador da coação incondicionada na sociedade. Estado ou poder estatal e soberania assim concebidos, debaixo desse pressuposto, coincidem amplamente. Onde houver Estado haverá pois soberania.

A crise contemporânea desse conceito envolve aspectos fundamentais: de uma parte, a dificuldade de conciliar a noção de soberania do Estado com a ordem internacional, de modo que a ênfase na soberania do Estado implica sacrifício maior ou menor do ordenamento internacional e, vice-versa, a ênfase neste se faz com restrições de grau variável aos limites da soberania, há algum tempo tomada ainda em termos absolutos; doutra parte, a crise se manifesta sob o aspecto e a evidência de correntes doutrinárias ou fatos que ameaçadoramente patenteiam a existência de grupos e instituições sociais concorrentes, as quais disputam ao Estado sua qualificação de ordenamento político supremo, enfraquecendo e desvalorizando por conseqüência a idéia mesma de Estado.

Em verdade, do ponto de vista interno, a negação da soberania do Estado, sendo a negação do próprio Estado, ocorre mais nas teorias políticas do anarquismo e do marxismo. Na ordem dos fatos que se desenrolam num determinado Estado, acomete-se menos a idéia do Estado, da soberania do poder político, do que uma forma de Estado, de poder político, de regime vigente. A porfia pelo poder por parte de partidos, órgãos sindicais, ideologias, grupos compactos de opinião e pressão, arrebatando ao Estado propriamente dito autonomia e iniciativa, criam centros militantes e concorrentes de poder, que antes de sujeitarem o Estado, atuam já paralelamente a este, diminuindo-lhe

a autoridade e supremacia, questionando-lhe a soberania, tornando enfim crítico e problemático o desempenho daquilo que compõe a essência da estatalidade, a saber, o monopólio social da coação organizada, o poder incontrastável de ditá-la e impô-la indistinta e irresistivelmente a todos os grupos sociais.

## **2. Formação histórica do conceito de soberania**

O Estado antigo na concepção grega era uma comunidade social perfeita, a única organização política, aquela que abrangia o homem em toda a exteriorização e largueza de sua vida social, caracterizando-se, segundo Aristóteles, como autarquia, noção inteiramente diversa da moderna soberania e que permitia distinguir o Estado das demais formas de sociedade.

Representava o Estado para os antigos gregos aquela ambiência social onde todas as necessidades humanas se pudessem prover ou satisfazer plenamente, aquela esfera dotada, em suma, de indispensável auto-suficiência na qual se desenrolava o plano de vida do cidadão grego. O Estado-cidade desconhecia assim o conflito interno dos poderes sociais, a rivalidade intestina de instituições, grupos, facções ou partidos políticos, intentando quebrar a unidade monolítica do Estado. A sociedade política que ignorava conflitos desta ordem compunha na *polis* um todo de tamanha homogeneidade que a nenhum pensador ou jurista romano ocorreu a distinção entre Estado e mais comunidades políticas, quer do ponto de vista externo, quer do ponto de vista interno.

A Idade Média copiou tão-somente em certa maneira o modelo imperial de organização política do povo romano. O Santo Império Romano-Germânico foi em grande parte abstração, nome pomposo, reminiscência saudosa, mais que realidade viva e operante, justificando assim a frase de quem afirmou que pouco tinha ele de santo e quase nada de romano e muito menos de germânico.

Com efeito, aquela organização imperial, que se estendera a quase toda a cristandade, abrangia entre o Império e o indivíduo vasta camada de poderes intermediários, de instituições providas de competência, de comunidades propiciando o desenvolvimento interior de uma vida social autônoma. A idade do meio se revela historicamente como o longo período em que a idéia de Estado se apresenta amortecida em face da multiplicidade e competição de poderes rivais.

A frouxa unidade do poder político centralizado simbolicamente na pessoa do Imperador padece em sua órbita mais larga o desafio da Igreja. A cúria romana e o Império lutam entre si, pela supremacia do poder político. Dois gládios se defrontam, duas ordens se hostilizam: a ordem temporal e a ordem espiritual, a coroa e o sacerdócio, Cristo e César. Os poderes autônomos das ordens intermediárias já mencionadas estavam nominalmente sujeitos à autoridade superior do Império. Somente este, a cuja testa se achava o Imperador, não ficara sujeito a nenhuma jurisdição. O princípio da soberania começa historicamente por exprimir a superioridade de um poder, desembaraçado de quaisquer laços de sujeição. Tomava-se a soberania pelo mais alto poder, a *supremitas*, que constava já na linguagem latina da Idade Média, por traço essencial com que distinguir o Estado dos demais poderes rivais, que lhe disputavam a supremacia no curso do período medievo.

Ilustra a França, mais que qualquer outro país, o drama histórico que gerou o conceito de soberania. Esse drama teve ali seu palco principal. A expressão *souveraineté* (soberania) é francesa. O grande teórico da soberania vem a ser Bodin, cujos olhos estiveram sempre presos à realidade histórica de sua pátria. O rei de França afirmava externamente nas lutas com o Império e o sacerdócio sua independência política. Esse fato passa a traduzir para o publicista um pensamento que se lhe afigura essencial ao conceito de Estado: o de soberania.

Ao definir a República na acepção de Estado, Bodin fizera da soberania seu elemento inseparável. Senão, vejamos: *République est un*

*droit gouvernement de plusieurs menages et de ce qui leur est commun avec puissance souveraine*,<sup>1</sup> a saber, “a República é o justo governo de muitas famílias, e do que lhes é comum, com poder soberano”.

A soberania se converte, conseqüentemente, num conceito polêmico, uma vez que partindo da premissa de Bodin, segundo a qual não há Estado sem soberania, os publicistas, acordes com tal ponto de vista, deixam de tratá-la como categoria histórica e passam a reputá-la categoria absoluta, dogma do direito público, o que é falso; segundo a conclusão da doutrina dominante desde Jellinek aos dias presentes.

### **3. Afirmação absoluta, afirmação relativa e negação do princípio de soberania**

A corrente mais copiosa dos publicistas contemporâneos entende que a soberania é dado histórico e representa apenas determinada qualidade do poder do Estado, qualidade que nem sequer constitui elemento essencial ao conceito de Estado, podendo haver Estados com ou sem soberania. O contrário seria deixar fora de explicação a existência de comunidades políticas vassalãs, que a História conheceu sob a designação de Estado, bem como recusar caráter de Estado às comunidades componentes de uma Federação.

Aceitar porém a soberania como qualidade do poder, elemento relativo não essencial, ou categoria histórica, arredando-se portanto das posições rígidas dos que costumam tomá-la em termos absolutos, não deve por outro lado significar se professe a mesma opinião de Preuss, Duguit e Kelsen que, com maior ou menor intensidade, buscam eliminar por inteiro da teoria do Estado o conceito de soberania.

Considerando o aspecto histórico-relativista da soberania, adotou Jellinek a posição mais seguida na doutrina contemporânea do direito público e que o coloca a igual distância de Bodin e Duguit, ao conceituar a soberania como “capacidade do Estado a uma autovinculação e autodeterminação jurídica exclusiva”.<sup>2</sup>

Corrigiu Jellinek o abuso contido na concepção de Bodin e

removeu o principal obstáculo da velha doutrina francesa, que fazia da soberania um poder absoluto, ilimitado, incontestável.

Já vimos, em parte, as dificuldades que concorrem para fazer obscuro e controverso o conceito de soberania, desde que o aceitemos como categoria absoluta nos termos da velha concepção de Bodin. Essas dificuldades são resumidamente a impraticabilidade que daí decorreria para explicar a existência do direito internacional e a impossibilidade ademais de atribuir caráter de Estado a certos ordenamentos políticos como os que fazem parte de uma Federação. Mas não param aqui os embaraços levantados a esse conceito, aos quais se vêm somar de modo não menos tormentoso os que dizem respeito à sede do poder soberano, a saber, se a soberania é do rei, da nação, do povo ou de uma classe na sociedade.

#### ***4. Traços característicos da soberania***

A soberania é una e indivisível, não se delega a soberania, a soberania é irrevogável, a soberania é perpétua, a soberania é um poder supremo, eis os principais pontos de caracterização com que Bodin fez da soberania no século XVII um elemento essencial do Estado.

Na linha de pensamento do grande jurista da monarquia francesa há logo uma constante visível: firmar a soberania como poder incontestável. Por que a necessidade de afirmar a soberania como poder incontestável? Por motivos sobretudo de ordem histórica.

O Estado moderno, cujo nascimento testemunharam teóricos políticos da envergadura de Bodin, precisava de impor-se. Sua formação vinha precedida dos antagonismos da Idade Média entre o poder espiritual e o poder temporal, entre o imperador germânico-romano e os novos reis que surgiam da decomposição dos feudos. Sobre essa decomposição se levantava nova ordem de agregações políticas mais prestigiosas. De modo que um poder novo se firmou no Estado moderno e este poder foi o poder dos monarcas independentes; poder absoluto,



que precisava de justificativa teórica.

A teoria da soberania como poder supremo, com sede na monarquia, surge então como a mais fascinante das teorias, a que vence, a que mais proselitismo faz na sua época. Bodin assenta a doutrina desse poder supremo tendo em vista sobretudo suas implicações nas relações com outros Estados. Hobbes, por sua vez, procede à teorização do poder soberano para legitimar internamente a supremacia do monarca sobre os súditos.

### **5. O titular do direito de soberania: as doutrinas teocráticas e as doutrinas democráticas**

Tem-se feito distinção entre a *soberania do Estado* e a *soberania no Estado*.

Com a expressão soberania do Estado busca-se sobretudo assinalar a preeminência do grupo político — o Estado, seu ascendente hierárquico — sobre os demais grupos sociais internos ou externos com os quais se defronta e afirma a cada passo, e que são do ponto de vista interno comunidades humanas como a igreja, a escola, a família, etc, e do ponto de vista externo, a comunidade internacional.

A *soberania no Estado* diz respeito por conseqüência à questão dos elementos e característicos do poder estatal que o distinguem, consoante assinalamos, dos demais poderes e instituições sociais.

A *soberania no Estado* formaria ao revés outra categoria de problemas de relevante importância, concentrados sumariamente na determinação da autoridade suprema no interior do Estado, na verificação hierárquica dos órgãos da comunidade política e sobretudo na justificação da autoridade conferida ao sujeito ou titular do poder supremo.

Autores há como Duguit que reputam insolúvel esse teorema político de subjetivação do direito de soberania. O problema de saber quem é o sujeito do direito de soberania se complica aliás desde as origens históricas da soberania, quando nenhuma distinção rigorosa se

fazia entre a pessoa do Estado e a dos governantes, conduzindo assim ao emprego indiferente da palavra soberania para designar, como ainda acontece nos dias presentes, ora determinada propriedade do Estado nas suas relações com outros sujeitos da ordem jurídica, ora a posição jurídica de certas pessoas no Estado.<sup>3</sup>

As várias doutrinas pertinentes à justificação do sujeito do direito de soberania no Estado, do titular no qual se acha investida a soberania, têm uma seqüência histórica e uma raiz política e sociológica patente, desdobrando-se desde a soberania do monarca, na aurora do Estado moderno, às concepções mais próximas e recentes da soberania da nação, do organismo estatal e da classe, podendo ser apreciadas de um ponto de vista histórico, jurídico, filosófico e sociológico.

O problema portanto de legitimar a soberania na pessoa de seu titular e do mesmo passo explicar a origem do poder soberano tem suscitado historicamente várias doutrinas, começando com as que sustentam o direito divino dos reis até as que assentam no povo a sede da soberania. Dividem-se portanto em dois grupos: doutrinas teocráticas e doutrinas democráticas.

As doutrinas teocráticas têm um ponto comum: a base divina que emprestam ao poder. Apresentam todavia consideráveis variações, que assinalam o desenvolvimento da concepção teocrática da soberania, com respeito ao papel dos governantes no desempenho do poder.

Quanto às doutrinas democráticas, são estas mais um capítulo da obra criadora do gênio político europeu, cuja influência foi tão grande na formação do Estado moderno.

Os princípios que assentam no povo a fonte incontroversa de todo o poder político haviam germinado na obra de teólogos católicos medievais, na teoria contratual de Hobbes e na doutrina dos reformadores protestantes do século XVII, logo seguidos pelos juristas da Escola do Direito Natural e das Gentes, por Jean-Jacques Rousseau, bem como pelos enciclopedistas e pelos constituintes franceses da Revolução, em cujas reflexões e máximas de comportamento e organização política da sociedade amadurecem doutrinas capitais e de

todo distintas em seus efeitos: a doutrina da soberania popular e a doutrina da soberania nacional.

## **6. A doutrinas teocráticas**

### *6.1 A doutrina da natureza divina dos governantes*

A mais exagerada e rigorosa dessas doutrinas é a que faz dos governantes deuses vivos, reconhecendo-lhes atributos e caráter de divindade. Os monarcas como titulares do poder soberano são seres divinos, objeto de culto e veneração. A história anda cheia de exemplos de reis que fielmente professavam essa doutrina e se reputavam divindades, como os faraós do Egito, os imperadores romanos, os príncipes orientais e até mesmo o Imperador do Japão até ao fim da Segunda Guerra Mundial.<sup>4</sup>

Na França do *ancien régime*, anterior portanto à Revolução Francesa, havia quem abraçasse com ardor essa mesma crença no teor divino dos reis, como consta da seguinte declaração do clero galicano, segundo a qual “os reis não existem apenas pela vontade de Deus senão que eles mesmos são Deus: ninguém poderá negar ou tergiversar essa evidência sem incorrer em blasfêmia ou cometer sacrilégio”.<sup>5</sup>

O mesmo pensamento reaparece na saudação que em nome do Parlamento Omer Talon fazia a Luís XIV, comemorando o advento do novo rei: “O assento de Vossa Majestade nos figura o trono de Deus vivo... As ordens do reino vos tributam honra e respeito como a uma divindade visível”.<sup>6</sup>

### *6.2 A doutrina da investidura divina*

Saindo porém dessa extremidade da concepção teocrática, depara-se- nos a doutrina cristã da investidura divina dos reis, os

quais, conservando embora o grau mais alto de eminência e majestade, não se supõem fora da condição humana, como partícipes na divindade. Reputam-se todavia delegados diretos e imediatos de Deus, recebendo deste a investidura para o exercício de um poder que por sua natureza se concebe como divino. São os monarcas na terra os executores irresistíveis da vontade de Deus. Cumpre aos povos prestar-lhes cega obediência dada a origem divina do poder. Os monarcas são responsáveis unicamente perante Deus, jamais perante os homens. Quando Luís XIV, escrevendo suas Memórias, expressa rigorosamente a mesma idéia e Luís XV, num célebre edito, afirma que sua coroa não deriva de ninguém senão de Deus e que o direito de fazer as leis lhe compete com exclusividade, temos aí segundo Duguit, citado por Villeneuve, a mais completa e acabada imagem da “pura doutrina do direito divino” sobrenatural.<sup>7</sup>

Em suma, essa variante do pensamento teocrático não somente entende o poder como instituído por Deus para conservação da sociedade, senão que faz da escolha deste ou daquele governante, neste ou naquele país, um ato da vontade divina. Designadas por Deus para os exercícios da autoridade as dinastias revestem caráter sagrado.

A doutrina do direito divino sobrenatural esteve grandemente em voga no século de Luís XIV e se propagou do mesmo modo entre os reformadores protestantes que, desde Calvino, a empregavam para lisonjear o favor monárquico e eliminar ou diminuir a influência e o prestígio temporal da corte pontifícia.<sup>8</sup>

### *6.3 A doutrina da investidura providencial*

A fundamentação religiosa da soberania, que dantes já se fizera com a teoria da natureza divina dos governantes e a seguir com a teoria da investidura divina, se converte por último na teoria da investidura providencial, que se assinala por admitir apenas a origem divina do poder, tornando cada vez mais branda a intervenção da divindade em

matéria política, cuja legitimidade se resume na observância escrupulosa do bem comum.

Essa doutrina, que se pode reputar representativa do verdadeiro espírito da igreja cristã, vem dos antigos apóstolos e toma seus contornos mais definidos no pensamento de Santo Tomás de Aquino, quando este distingue o princípio do poder, de direito divino, segundo o apóstolo Paulo, do modo consoante o qual se adquire esse poder e o uso que dele faz o príncipe, os quais são de direito humano.<sup>9</sup>

Fazendo da designação dos governantes obra dos homens e não da divindade, a teoria da investidura providencial alcança de imediato um resultado cabal e visível que a separa das duas posições antecedentes do pensamento teocrático: o da eventual participação dos governados na escolha dos governantes.

Quebrou-se assim a rigidez das implicações autocráticas decorrentes das teorias monárquicas do direito divino e tornou-se possível conciliar os princípios teológicos da soberania com os postulados democráticos pertinentes à sede e ao exercício do poder político. As doutrinas do direito divino providencial contam entre seus mais conspícuos adeptos no século passado os pensadores da reação romântica francesa Joseph de Maistre e Bonald, que viam em Deus o guia providencial da sociedade humana.

## **7. As doutrinas democráticas**

### *7.1 A doutrina da soberania popular*

A doutrina da soberania popular, a primeira e inconfundivelmente a mais democrática das doutrinas em exame não postula necessariamente uma forma republicana de governo, tanto que Hobbes a desenvolveu para derivar da vontade popular na sua teoria do contrato social a justificação do poder monárquico e Rousseau, com maior desabuso e não menos rigor, fê-la compatível com todas as

formas de governo, como se precatadamente quisesse corrigir já o erro dos que no século passado e ainda nos dias presentes fizeram a democracia inseparável do liberalismo, quando este — o liberalismo — significa apenas uma de suas variantes e incontestavelmente aquela que com menos fidelidade reproduz a imagem e expressão da vontade popular e a plenitude portanto do princípio democrático.

A soberania popular, segundo o autor do *Contrato Social* e seus discípulos, é tão-somente a soma das distintas frações de soberania, que pertencem como atributo a cada indivíduo, o qual, membro da comunidade estatal e detentor dessa parcela do poder soberano fragmentado, participa ativamente na escolha dos governantes.

Essa doutrina funda o processo democrático sobre a igualdade política dos cidadãos e o sufrágio universal, conseqüência necessária a que chega Rousseau, quando afirma que se o Estado for composto de dez mil cidadãos, cada um deles terá a décima milésima parte da autoridade soberana.<sup>10</sup>

A concepção da soberania popular, posto que se apóie em reflexões contraditórias e insustentáveis daquele filósofo político, teve a máxima influência no desdobramento ulterior das idéias democráticas, nomeadamente no que diz respeito à progressiva universalização do sufrágio, tomado este nas lutas constitucionais do século passado e deste século, por parte dos reformadores mais radicais e progressistas, como a verdadeira espinha dorsal do sistema democrático.

## 7.2 A doutrina da soberania nacional

Os publicistas franceses da primeira fase da Revolução — a que vai de 1789 a 1791 — não ficaram indiferentes às conseqüências que em boa lógica derivariam daquela posição rousseuniana, com a qual se conduziria o elemento popular à plenitude do poder político e ao eventual despotismo e onipotência das multidões.

Cumpria dar ao problema da soberania solução jurídica, política e

social, concebida em termos de participação limitada da vontade popular, que evitasse de uma parte a continuação do regime monárquico autocrático e de outra parte coibisse os excessos em que se despenharia a autoridade popular, caso lhe fosse conferido o pleno exercício do poder.

Os iniciadores do movimento revolucionário contra o *ancien régime* se fizeram instrumentos conscientes de uma burguesia deliberada a pleitear o domínio político da sociedade francesa, depois de haver alcançado a máxima preponderância econômica em três séculos de florescente desenvolvimento material, de profundas transformações nas relações da produção, de intensificação nunca vista do comércio e da indústria, movidos por forças que sepultavam nas suas mesmas ruínas a antiga sociedade feudal, cerrando para sempre seus estreitíssimos horizontes econômicos.

Essas forças faziam a Revolução em nome do terceiro estado — a ordem burguesa — embora arvorassem a bandeira de um poder que inculcava extrair do povo toda a sua legitimidade.

A doutrina democrática da soberania que os poderes da Revolução fundaram e fizeram prevalecer na Assembléia Constituinte foi a doutrina da soberania nacional. A Nação surge nessa concepção como depositária única e exclusiva da autoridade soberana. Aquela imagem do indivíduo titular de uma fração da soberania, com milhões de soberanos em cada coletividade, cede lugar à concepção de uma pessoa privilegiadamente soberana: a Nação. Povo e Nação formam uma só entidade, compreendida organicamente como ser novo, distinto e abstratamente personificado, dotado de vontade própria, superior às vontades individuais que o compõem.

A Nação, assim constituída, se apresenta nessa doutrina como um corpo político vivo, real, atuante, que detém a soberania e a exerce através de seus representantes.

A distinção sensível e capital entre as duas doutrinas democráticas da soberania se faz sentir sobretudo quanto aos efeitos da faculdade de participação política do eleitorado, que aqui se limita,

circunscrito àqueles que a Nação investir na função de escolha dos governantes e ali, na doutrina da soberania popular, se universaliza a todos os cidadãos com o direito que lhes cabe por ser cada indivíduo portador ou titular de uma parcela da soberania.

A doutrina da soberania nacional dominou quase todo o direito político da França pós-revolucionária na idade liberal de seu constitucionalismo. A Revolução proclamou esse princípio com toda a solenidade de suas leis em dois artigos célebres dos *Direitos do Homem* de 1789 e da Constituição de 1791, respectivamente.

Com efeito, o artigo 3º da *Declaração* assevera que “o princípio de toda a soberania reside essencialmente em a Nação” e que “nenhuma corporação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente”.

A essa ardente profissão de fé na soberania nacional sucede o artigo 1º, título terceiro da Constituição de 1791, que reitera o mesmo pensamento, após precisar os caracteres essenciais da soberania: “A soberania é una, indivisível, inalienável e imprescritível. Pertence à nação; nenhuma seção do povo, nenhum indivíduo pode atribuir-se-lhe o exercício” (Art. 1º do Título III da Constituição Francesa de 1791).

## **8. Revisão do conceito de soberania**

Como todo conceito de ciência política a doutrina da soberania passou por largo desdobramento e também por minuciosa revisão.

Há juristas, sociólogos e pensadores políticos que entendem tratar-se de um conceito já em declínio. Hoje, por exemplo, conforme alguns publicistas, as ideologias pesam mais nas relações entre os Estados do que o sentimento nacional de soberania.

Produzem as ideologias tamanha solidariedade entre indivíduos de países diferentes que acabam por estreitá-los num vínculo de consciência mais apertado que o laço de nacionalidade. Muitas vezes, contemporaneamente, diz Duverger, exprimindo essa mesma idéia,



numa análise de surpreendente acuidade, indivíduos de Estados distintos atuam com mais compreensão e entendimento, à base de convicções políticas idênticas, do que tangidos por motivos de ordem pátria.<sup>11</sup> Diz isso o pensador francês para mostrar como os fundamentos nacionais da soberania não são acometidos e enfraquecidos por fatores diversos na hora presente.

Outro motivo que concorre fortemente para abater o princípio de soberania é a necessidade de criar uma ordem internacional, vindo essa ordem a ter um primado sobre a ordem nacional.

Os internacionalistas são homens que vêm sempre com suspeição o princípio de soberania. Não apenas com suspeição, senão como se fora ele obstáculo à realização da comunidade internacional, à posituação do direito internacional, à passagem do direito internacional, de um direito de bases meramente contratuais, apoiado em princípios de direito natural, de fundamentos tão-somente éticos ou racionais, a um direito que coercitivamente se pudesse impor a todos os Estados.

1. A definição abre o capítulo I do Livro Primeiro da obra de Jean Bodin, *Les six Livres de la République*. Veja-se a edição de 1961, fac-similada, da Scientia Aalen, que reproduz o texto da edição de 1583, aparecida em Paris.

2. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª ed., p. 495.

3. Georg Meyer, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, 3ª ed., p. 15.

4. Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, p. 33.

5. M. Lacourt-Gavet, *Apud* Marcel de la Bigne de Villeneuve, *Traité Générale de l'État*, 1929, p. 280.

6. Funck-Brentano, *Apud* Marcel de la Bigne de Villeneuve, *ob. cit.*, p. 280.

7. Duguit, *apud* M. de la Bigne de Villeneuve, *ob. cit.*, p. 27.

8. Georges Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 7ª ed., p. 94.

9. M. de la Bigne de Villeneuve, *ob. cit.*, p. 281.

10. J. J. Rousseau, *Du Contrat Social*, liv. III, cap. I, p. 274.

11. Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 2ª ed., pp. 72-73.

## **A SEPARAÇÃO DE PODERES**

*1. Origem histórica do princípio: soberania e separação de poderes — 2. Os precursores da separação de poderes — 3. A doutrina da separação de poderes na obra de Montesquieu — 4. Os três poderes: legislativo, executivo e judiciário — 5. As técnicas de controle como corretivo para o rigor e rigidez da separação de poderes — 6. Primado da separação de poderes na doutrina constitucional do liberalismo — 7. Em busca de um quarto poder: o moderador — 8. Declínio e reavaliação do princípio da separação de poderes.*

### **1. Origem histórica do princípio: soberania e separação de poderes**

O princípio da separação de poderes, tanto quanto o da soberania, demanda do cientista político o indispensável exame da ambiência histórica em que se gerou, fora da qual se faz de todo incompreensível, quer na idade em que se elevou à altura de dogma constitucional — o século XIX —, quer nos dias presentes, que testemunham já o declínio da influência auferida nas passadas quadras do liberalismo.

Essa dimensão da historicidade do princípio é válida porque nos ajuda a explicar sua aparição no século XVIII e seu ulterior desdobramento e implantação nos textos constitucionais de inumeráveis Estados do orbe político ocidental.

Com efeito, observava-se em quase toda a Europa continental, sobretudo em França, a fadiga resultante do poder político excessivo da monarquia absoluta, que pesava sobre todas as camadas sociais interpostas entre o monarca e a massa de súditos.

Arrolavam essas camadas em seus efetivos a burguesia comercial e industrial ascendente, a par da nobreza, que por seu turno se repartia entre nobres submissos ao trono e escassa minoria de fidalgos inconformados com a rigidez e os abusos do sistema político vigente, já

inclinado ao exercício de práticas semidespóticas.

O século XVII servira de apogeu à justificação, propagação e consolidação da doutrina da soberania. Esta doutrina extraiu-se de uma imposição casuísta do poder — o poder do monarca, gradativamente edificado e ampliado e afirmado no curso das dissensões e antinomias medievais, como absoluto e supremo, quer do ponto de vista interno, quer do ponto de vista externo. Externamente, fundava-se a independência do Estado moderno, favorecido pelos antigos combates do Imperador germânico com o pontífice romano e internamente erguia-se um centro de autoridade incontestável na cabeça visível do monarca de direito divino ou de poderes absolutos.

Com a soberania se chegara pois à solução política da existência do Estado moderno, distinto do antigo Estado medievo.

A soberania de início é a monarquia e a monarquia o Estado, a saber, uma certa massa de poderes concentrados, que não lograram todavia inaugurar ainda a fase de impessoalidade, caracterizadora do moderno poder político em suas bases institucionais. Tal fase só se vem a alcançar, na parte continental da Europa, com as doutrinas e as revoluções donde surge subsequente o chamado Estado de direito. A soberania se faz dogma. A autoridade do monarca esplende. O Estado moderno se converte em realidade. Mas a sociedade se acha longe de todo o repouso. O poder absoluto unificara em termos políticos a nova sociedade, dando fulminante réplica à antiga dispersão medieva.

A ordem econômica da burguesia se implanta no Ocidente e os reis conferem-lhe toda sorte de proteção. O mercantilismo como política econômica do século corre paralelo à idade de apogeu da monarquia absoluta. Com a prática mercantilista, os monarcas fazem o primeiro intervencionismo estatal dos tempos modernos: subsidiam empresas e companhias de navegação, fomentam o comércio e a indústria, amparam a classe empresarial, robustecem o patronato, conhecem o capital mas ignoram ainda o trabalho, fazem a legislação industrial do empresário burguês, e nem de leve suspeitam que o Estado contrai ao mesmo passo a suprema dívida de fazer um dia também a legislação

social do proletariado que vai despontar, ajudam enfim o privilégio econômico da burguesia a crescer e prosperar, até aos dias em que se volve ele, arrogante, contra a decrepitude política da velha realeza.

Isto se passará no século XVIII. Do ponto de vista interno, a antiga doutrina da soberania, em termos pessoais, se converte num anacronismo. Por que razões? Vamos intentar explicá-las.

O poder soberano do monarca se extraviara dos fins requeridos pelas necessidades sociais, políticas e econômicas correntes, com os quais perdera toda a identificação legitimativa. Mudaram aqueles fins por imperativo de necessidades novas e todavia a monarquia permanecera em seu caráter habitual de poder cerrado, poder pessoal, poder absoluto da coroa governante. Como tal, vai esse poder pesar sobre os súditos. Invalidado historicamente, serve tão-somente aos abusos pessoais da autoridade monolítica do rei.

A empresa capitalista, com a burguesia economicamente vitoriosa, dispensava os reis, nomeadamente os monarcas da versão autocrática. O rei era o Estado. O Estado, intervencionista. O intervencionismo fora um bem e uma necessidade, mas de súbito aparecerá transfeito num fantasma que o príncipe em delírio de absolutismo poderia improvisamente soltar, enfreado o desenvolvimento de uma economia já consolidada, de um sistema, como o da economia capitalista, que, àquela altura, antes de mais nada demandava o máximo de liberdade para alcançar o máximo de expansão; demandava portanto menos o paternalismo de um poder obseqüente mas cioso de suas prerrogativas de mando, do que a garantia impessoal da lei, em cuja formação participasse ativa e criadoramente.

Todos os pressupostos estavam formados pois na ordem social, política e econômica a fim de mudar o eixo do Estado moderno, da concepção doravante retrógrada de um rei que se confundia com o Estado no exercício do poder absoluto, para a postulação de um ordenamento político impessoal, concebido segundo as doutrinas de limitação do poder, mediante as formas liberais de contenção da

autoridade e as garantias jurídicas da iniciativa econômica.

## **2. Os precursores da separação de poderes**

O princípio da separação de poderes, de tanta influência sobre o moderno Estado de direito, embora tenha tido sua sistematização na obra de Montesquieu, que o empregou claramente como técnica de salvaguarda da liberdade, conheceu todavia precursores, já na antigüidade, já na Idade Média e tempos modernos.

Distinguiu Aristóteles a assembléia-geral, o corpo de magistrados e o corpo judiciário; Marsílio de Pádua no *Defensor Pacis* já percebera a natureza das distintas funções estatais e por fim a Escola de Direito Natural e das Gentes, com Grotius, Wolf e Puffendorf, ao falar em *partes potentiales summi imperii*, se aproximara bastante da distinção estabelecida por Montesquieu.

Em Bodin, Swift e Bolingbroke a concepção de poderes que se contrabalançam no interior do ordenamento estatal já se acha presente, mostrando quão próximo estiveram de uma teorização definida a esse respeito.

Locke, menos afamado que Montesquieu, é quase tão moderno quanto este, no tocante à separação de poderes. Assinala o pensador inglês a distinção entre os três poderes — executivo, legislativo e judiciário — e reporta-se também a um quarto poder: a prerrogativa. Ao fazê-lo, seu pensamento é mais autenticamente vinculado à Constituição inglesa do que o do autor de *Do Espírito das Leis*.

A prerrogativa, como poder estatal, compete ao príncipe, que terá também a atribuição de promover o bem comum onde a lei for omissa ou lacunosa.<sup>1</sup>

### **3. A doutrina da separação de poderes na obra de Montesquieu**

Assim como a Inglaterra conhecera Locke por pensador político do contra-absolutismo, vazado na inspiração individualista dos direitos naturais oponíveis ao Estado, a França vai conhecer, com o gênio de Montesquieu, a criação na obra *Do Espírito das Leis* da técnica de separação de poderes, que resume o princípio constitucional de maior voga e prestígio de toda a idade liberal.

Consta haver Montesquieu cometido equívoco fundamental quando propôs a Constituição da Inglaterra por exemplo vivo relativo à prática daquele princípio de organização política, porquanto na ilha vizinha o que efetivamente se passava era o começo da experiência parlamentar de governo, esbatendo toda a distinção de poderes.

Mas ressaltam os bons tratadistas que se erro houve, esse erro há de ter sido fecundo, visto que enriqueceu o constitucionalismo europeu de seu instrumento mais poderoso e mais rígido de proteção e garantia das liberdades individuais, a saber, a separação de poderes.

A mesma tese sobre o equívoco de Montesquieu, vêmo-la professada por Mirkin Guetzévitch, conforme lembra o professor Orlando Bittar. Nas conferências do bicentenário da obra *Do Espírito das Leis* (1948), diz Guetzévitch que a Inglaterra é para Montesquieu uma *utopia*, semelhante às de Platão, Morus e Campanella.

Ressalta ainda Bittar, arrimado em Bagehot, que de 1729 a 1731, época da visita de Montesquieu à Inglaterra, o país já se inclinava para o regime de gabinete, com a ascensão parlamentar do “grão-vizir” Sir Robert Walpole.

Montesquieu mesmo é hesitante. Sua dúvida transparece nos últimos trechos do celebrado capítulo 6 do livro XI, relativo à Constituição da Inglaterra, quando escreve: “Não me cabe examinar se fruem ou não os ingleses presentemente esta liberdade. Contento-me com assinalar e encontrá-la estabelecida nas leis e nada mais busco”.<sup>2</sup>

Duguit já pensa porém de modo distinto, segundo Barthelémy, entendendo que Montesquieu a respeito da separação de poderes teria

sido menos teórico do que Locke.

As palavras de Madison no *Federalista* põem a questão em melhores termos, quando pondera aquele estadista o merecimento de Montesquieu, em resposta aos que achavam não haver sido a Constituição americana explícita e irretorquível em patentear sua adesão formal à máxima do pensador francês. Escreve Madison: “O oráculo que sempre se consulta e cita a esse respeito é o celebrado Montesquieu. Se não foi ele o autor deste valioso preceito da ciência política, teve ao menos o mérito de expô-lo e recomendá-lo do modo mais eficaz à atenção da humanidade”. E para logo, recorrendo à fonte de onde Montesquieu extraiu aquele teorema, a saber, a Constituição da Inglaterra, “modelo” ou conforme as palavras mesmas do filósofo, “espelho de liberdade política”, afirma Madison: “O mais leve vislumbre da Constituição Inglesa mostra que nenhum dos departamentos legislativo, executivo ou judiciário se acha de maneira alguma totalmente separado ou distinto entre si”.<sup>3</sup>

A grande reflexão política de Montesquieu que conduz ao mencionado princípio gira ao redor do conceito de liberdade, cujas distintas acepções o autor de *Do Espírito das Leis* investiga, fixando-se naquela de sua autoria, segundo a qual consiste a liberdade no direito de fazer-se tudo quanto permitem as leis.

Depois de referir a liberdade política aos governos moderados, afirma Montesquieu que uma experiência eterna atesta que todo homem que detém o poder tende a abusar do mesmo.<sup>4</sup>

Vai o abuso até onde se lhe deparem limites.<sup>5</sup> E para que não se possa abusar desse poder, faz-se mister organizar a sociedade política de tal forma que o poder seja um freio ao poder, limitando o poder pelo próprio poder.<sup>6</sup>

A seguir, confessa que há um país no mundo que fez da liberdade política objeto de sua Constituição. E de imediato se propõe estudar os princípios sobre os quais assenta nesse sistema a garantia da liberdade. Essa nação é a Inglaterra com sua Constituição e esse princípio a separação de poderes com seus corolários.<sup>7</sup>

#### **4. Os três poderes: legislativo, executivo e judiciário**

Distingue Montesquieu em cada Estado três sortes de poderes: o poder legislativo, o poder executivo (poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, segundo sua terminologia) e o poder judiciário (poder executivo das coisas que dependem do direito civil).

A cada um desses poderes correspondem, segundo o pensador francês, determinadas funções.

Através do poder legislativo fazem-se leis para sempre ou para determinada época, bem como se aperfeiçoam ou ab-rogam as que já se acham feitas.

Com o poder executivo, ocupa-se o príncipe ou magistrado (os termos são de Montesquieu) da paz e da guerra, envia e recebe embaixadores, estabelece a segurança e previne as invasões.

O terceiro poder — o judiciário — dá ao príncipe ou magistrado a faculdade de punir os crimes ou julgar os dissídios da ordem civil.

Discriminados assim os poderes nessa linha teórica de separação, segundo os fins a que se propõem, entra Montesquieu a conceituar a liberdade política, definindo-a como aquela tranqüilidade de espírito, decorrente do juízo de segurança que cada qual faça acerca de seu estado no plano da convivência social.

A liberdade estará sempre presente, segundo o notável filósofo, toda vez que haja um governo em face do qual os cidadãos não abriguem nenhum temor recíproco. A liberdade política exprimirá sempre o sentimento de segurança, de garantia e de certeza que o ordenamento jurídico proporcione às relações de indivíduo para indivíduo, sob a égide da autoridade governativa.

Daqui passa Montesquieu a explicar como se extingue ou desaparece a liberdade nas hipóteses que ele configura de união dos poderes num só titular. Quando uma única pessoa, singular ou coletiva, detém o poder legislativo e o poder executivo, já deixou de



haver liberdade, porquanto persiste, segundo Montesquieu, o temor da elaboração de leis tirânicas, sujeitas a uma não menos tirânica aplicação.

Se se trata do poder judiciário, duas conseqüências deriva o mesmo pensador da nociva conjugação dos poderes numa só pessoa ou órgão. Ambas as conseqüências importam na destruição da liberdade política. O poder judiciário mais o poder legislativo são iguais ao arbítrio, porque tal soma de poderes faz do juiz legislador, emprestando-lhe poder arbitrário sobre a vida e a liberdade dos cidadãos. O poder judiciário ao lado do poder legislativo, em mãos de um titular exclusivo, confere ao juiz a força de um opressor. A opressão se manifesta pela ausência ou privação da liberdade política.

Por último, assevera o afamado publicista no capítulo VI do livro XI do *De l'Esprit des Lois*, tudo estaria perdido se aqueles três poderes — o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de punir crimes ou solver pendências entre particulares — se reunissem num só homem ou associação de homens.

Redundaria irremissivelmente essa máxima concentração de poderes no despotismo, implicando a total abolição da liberdade política. Tal se deu na Turquia, onde, segundo observa Montesquieu, reinava atroz despotismo, com os três poderes concentrados na pessoa do sultão.<sup>8</sup>

O gênio político de Montesquieu não se cingiu a teorizar acerca da natureza dos três poderes senão que engendrou do mesmo passo a técnica que conduziria ao equilíbrio dos mesmos poderes, distinguindo a faculdade de estatuir (*faculté de statuer*) da faculdade de impedir (*faculté d'empêcher*).

Como a natureza das coisas não permite a imobilidade dos poderes, mas o seu constante movimento — lembra o profundo pensador — são eles compelidos a atuar “de concerto”, harmônicos, e as faculdades enunciadas de estatuir e de impedir antecipam já a chamada técnica dos *checks and balances*, dos pesos e contrapesos, desenvolvida posteriormente por Bolingbroke, na Inglaterra, durante o

século XVIII.

Com efeito, quando o executivo emprega o veto para enfrear determinada medida legislativa não fez uso da faculdade de estatuir mas da faculdade de impedir, faculdade que se insere no quadro dos mecanismos de controle recíproco da ação dos poderes.

O princípio da separação de poderes teve também excelente acolhida na obra do filósofo alemão Kant, que enalteceu sobretudo o aspecto ético, elevando os poderes à categoria de “dignidades”, “pessoas morais”, em relação de coordenação (*potestas coordinatae*), sem sacrifício da vontade geral una.

A *trias política* de Kant reproduz a de Montesquieu: poder legislativo soberano (*potestas legislativa*), poder executivo (*potestas rectoria*) e poder judiciário (*potestas iudiciaria*).

Estabeleceu Kant um silogismo da ordem estatal em que o legislativo se apresenta como a premissa maior, o executivo, a premissa menor e o judiciário, a conclusão.

Insistindo na “majestade” dos três poderes, sempre postos numa alta esfera de valoração ética, Kant afirma que o legislativo é “irrepreensível”, o executivo “irresistível” e o judiciário “inapelável”.

### **5. As técnicas de controle como corretivos para o rigor e rigidez da separação de poderes**

As técnicas de controle que medraram no constitucionalismo moderno constituem corretivos eficazes ao rigor de uma separação rígida de poderes, que se pretendeu implantar na doutrina do liberalismo, em nome do princípio de Montesquieu.

Consideremos a seguir na prática constitucional do Estado moderno as mais conhecidas formas de equilíbrio e interferência, resultantes da teoria de pesos e contrapesos.

Dessa técnica resulta a presença do executivo na órbita legislativa por via do veto e da mensagem, e excepcionalmente, segundo alguns, da delegação de poderes, que o princípio a rigor interdita, por decorrência

da própria lógica da separação.

Com o veto dispõe o executivo de uma possibilidade de impedir resoluções legislativas e com a mensagem recomenda, propõe e eventualmente inicia a lei, mormente naqueles sistemas constitucionais que conferem a esse poder — o executivo — toda a iniciativa em questões orçamentárias e de ordem financeira em geral.

Já a participação do executivo na esfera do poder judiciário se exprime mediante o indulto, faculdade com que ele modifica efeitos de ato proveniente de outro poder. Igual participação se dá através da atribuição reconhecida ao executivo de nomear membros do poder judiciário.

Do legislativo, por sua vez, partem laços vinculando o executivo e o judiciário à dependência das câmaras. São pontos de controle parlamentar sobre a ação executiva: a rejeição do veto, o processo de *impeachment* contra a autoridade executiva, aprovação de tratado e a apreciação de indicações oriundas do poder executivo para o desempenho de altos cargos da pública administração.

Com respeito ao judiciário, a competência legislativa de controle possui, em distintos sistemas constitucionais, entre outros poderes eventuais ou variáveis, os de determinar o número de membros do judiciário, limitar-lhe a jurisdição, fixar a despesa dos tribunais, majorar vencimentos, organizar o poder judiciário e proceder a julgamento político (de ordinário pela chamada “câmara alta”), tomando assim o lugar dos tribunais no desempenho de funções de caráter estritamente judiciário.

Enfim, quando se trata do judiciário, verificamos que esse poder exerce também atribuições fora do centro usual de sua competência, quando por exclusão de outros poderes e à maneira legislativa estatui as regras do respectivo funcionamento ou à maneira executiva, organiza o quadro de servidores, deixando assim à distância os poderes que normalmente desempenham funções dessa natureza.

Sua faculdade de impedir porém só se manifesta concretamente quando esse poder — o judiciário — frente às câmaras decide sobre

inconstitucionalidade de atos do legislativo e frente ao ramo do poder executivo Profere a ilegalidade de certas medidas administrativas.

## **6. Primado da separação de poderes na doutrina constitucional do liberalismo**

Todo o prestígio que o princípio da separação de poderes auferiu na doutrina constitucional do liberalismo decorre da crença no seu emprego como garantia das liberdades individuais ou mais precisamente como penhor dos recém-adquiridos direitos políticos da burguesia frente ao antigo poder das realezas absolutas.

O princípio se inaugura no moderno Estado de direito como técnica predileta dos convergentes esforços de limitação do poder absoluto e onipotente de um executivo pessoal, que resumia até então toda a forma básica de Estado.

Os edificadores do Estado constitucional aderem mais à doutrina do liberalismo — acentuando o princípio da liberdade individual — do que mesmo à doutrina da democracia, que firmava com maior ênfase o princípio da igualdade.

Duas técnicas se lhes oferecem para conservar o Estado à distância, quer o Estado da monarquia absoluta, vencido pelas revoluções da nobreza (caso inglês) e da burguesia (caso francês), quer o Estado da democracia social, que se desenha como uma ameaça deitando sombras ao futuro da democracia liberal: a técnica horizontal da separação de poderes e a técnica vertical do federalismo.

De uma parte, a técnica da separação de poderes desemboca no sistema parlamentar, onde as prerrogativas do poder político são compromissadamente repartidas entre o rei constitucional, de competência limitada, legitimado pelo princípio monárquico hereditário e o parlamento, que busca sua fonte de autoridade na legitimação do mandato representativo de fundo relativamente democrático. Doutra parte, conflui a mesma técnica para o presidencialismo que, ao invés da separação atenuada, professa de início uma separação mais rígida de

poderes, visto que surge historicamente associado à forma republicana de governo, não tendo, tanto quanto o parlamentarismo, que estatuir nenhum equilíbrio político de competência com as forças vencidas do passado absolutista, de que a monarquia limitada no regime parlamentar se fizera sempre representativa.

Sobre a separação de poderes, convertida em dogma do Estado liberal, assentavam os constituintes liberais a esperança de tolher ou imobilizar a progressiva democratização do poder, sua inevitável e total transferência para o braço popular. A adoção mais célebre da separação porquanto mais eficaz ocorreu na Constituição federal americana de 1787. O texto constitucional não menciona o princípio uma única vez e no entanto a Constituição seria ininteligível se omitíssemos a presença da separação de poderes que é a técnica de repartição da competência soberana naquele documento público.

São ardentes e fáceis os entusiasmos com que o liberalismo cerca o axioma da separação de poderes, cuja primeira sagração efetiva e formal no corpo das constituições dos Estados americanos se deu durante o último quartel do século XVIII. Seguiam essas Constituições a linha traçada já desde 1776 pela celebrada Declaração de Direitos da Virgínia (*Virginia Bill of Rights*), de 12 de junho daquele ano, quando a máxima de Montesquieu entrou explicitamente pela vez primeira nos documentos políticos da liberdade moderna.

O teor programático das cláusulas distributivas dos poderes, qual os enumera a autoridade oracular de Montesquieu, ressalta patente no texto das ditas Constituições, que não se cingem, como a Constituição federal americana, a montar todo o esquema do poder estatal naquele princípio, apenas estruturalmente perfilhado, senão que exprimem aderência ao mesmo em artigos precisos e solenes, proibindo a um poder “exercer jamais” as atribuições de outro poder (Constituição de Massachusetts, Parte I, Art. 30), ou inserindo pomposamente que “os poderes devem ser para sempre separados e distintos” (constituições de Maryland, Virgínia e Carolina do Norte), num verbalismo caudaloso, de efeito mais doutrinário que efetivo, como pressentiu Madison em sua

crítica e comentário à obra da Constituição, nas páginas do *Federalista*.<sup>9</sup>

Mas onde a exaltação passional do princípio alcança o mais alto grau de intensidade é na letra das Constituições francesas inspiradas pelas máximas do liberalismo.

Com efeito, veja-se o artigo 16 da Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791, na parte relativa à *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*: “Toda sociedade na qual não esteja assegurada a garantia dos direitos do homem nem determinada a separação de poderes, não possui constituição”.

Reaparece essa doutrina no artigo 22 da Constituição de 5 do Frutidor do ano III: “Existe tão-somente a garantia social quando assegurada pelo estabelecimento da divisão de poderes, pela fixação de seus poderes e pela responsabilidade dos funcionários públicos”.

Por último, a Constituição de 4 de novembro de 1848, cujo artigo 19 reza: “A separação de poderes é a primeira condição de um governo livre”.

O Brasil, ao decidir-se pela forma republicana de governo, aderiu ao princípio da separação de poderes na melhor tradição francesa — a de Montesquieu — com explicitação formal. O Império se abraçara porém a uma separação inspirada em Benjamin Constant, onde os poderes são quatro ao invés de três, conforme veremos noutro lugar.

A Constituição republicana de 1891 dispunha no artigo 15: “São órgãos da soberania nacional o poder legislativo, o executivo e o judiciário, harmônicos e independentes”.

A Constituição de 16 de julho de 1934 manteve o princípio nos seguintes termos: “Art. 30. São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si”.

A Constituição de 18 de setembro de 1964 não se afasta da tradição republicana: “Art. 36. São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”.

O artigo 60 da Constituição de 24 de janeiro de 1967 reproduz o

princípio: “São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A Constituição de 5 de outubro de 1988 tem redação quase idêntica: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

### ***7. Em busca de um quarto poder: o moderador***

A sociedade política contemporânea patenteia uma angustiante crise nas relações dos poderes tradicionais, do mesmo passo que a interferência ostensiva de novos poderes parece alterar aquele quadro habitual do equilíbrio mantido formalmente pelos textos das Constituições, cada vez mais irrealis em espelhar o verdadeiro estado das forças atuantes.

Os novos poderes são principalmente o poder partidário, o poder “politizado” das categorias intermediárias (grupos de interesses que logo se convertem em grupos de pressão), o poder militar, o poder burocrático, o poder das elites científicas, etc. Essa crise sugere a necessidade de restaurar o equilíbrio através de um poder mediador, poder neutro, que seria menos uma corrente de interesses, como são os novos poderes acima mencionados do que uma instituição “desinteressada”, volvida unicamente para as superiores motivações de ordem geral, capaz de uma arbitragem serena toda vez que as competições políticas pusessem em perigo o fundamento das instituições.

Teorizando na época das monarquias constitucionais, Benjamin Constant escrevia:

“O vício de todas as Constituições há sido o de não haver criado um poder neutro, mas o de ter colocado o cume da autoridade de que ele devia achar-se investido num desses poderes ativos”. E acrescentava: “Quando os poderes públicos se dividem e estão prestes a prejudicar-se, faz-se mister uma autoridade neutra, que faça com eles o

que o poder judiciário faz com os indivíduos”.

Esse poder, juiz dos demais poderes, seria o poder real, que segundo Benjamin Constant, deveria existir ao lado do poder executivo, do poder representativo (legislativo) e do poder judiciário.

O poder legislativo ou representativo, segundo Constant, reside nas assembleias representativas, com a sanção do rei e sua função consiste em elaborar as leis. O poder executivo fica com os ministros, tendo por objeto prover a execução geral das leis. O poder judiciário pertence aos tribunais, cuja missão se consubstancia em aplicar a lei aos casos particulares. Enfim o poder real (verdadeiro poder moderador) assenta no rei que, posto entre os três poderes, deve exercer uma autoridade neutra e intermediária, porquanto — argumenta Benjamin Constant — não tem ele nenhum interesse em perturbar o equilíbrio, mas ao contrário todo o empenho em mantê-lo. O poder real — conclui Benjamin Constant — é de certo modo o poder judiciário dos demais poderes.

Estava assim lançada a teoria do Poder Moderador, da qual o Brasil serviria de laboratório, sendo o primeiro e talvez o único país no mundo a fazer, como fez na Carta política do Império, aplicação constitucional do novo sistema preconizado por Benjamin Constant.

Com efeito, a figura do quarto poder aparece na Constituição brasileira do Império, outorgada por D. Pedro I, a 25 de março de 1824. A Carta imperial no artigo 98 dispunha:

“A divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece.”

No artigo seguinte asseverava que os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil eram quatro: “o poder legislativo, o poder moderador, o poder executivo e o poder judicial”.

No artigo 12 declarava que todos os poderes constituíam delegação da Nação depois de haver assinalado que os representantes da Nação brasileira eram o Imperador e a Assembléia-Geral.



A Constituição explicava mais adiante que o poder moderador constituía “a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da Nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos” (art. 98).

A Constituição outorgada proclamava enfim sagrada e inviolável a Pessoa do Imperador, afirmando que ele não estava sujeito a responsabilidade alguma.

Há publicistas no Brasil, ao contrário de Rui e Tobias Barreto, que louvam o poder moderador, achando que graças a sua presença fora possível manter a estabilidade das instituições nascentes ao tempo do Império e do mesmo passo consolidar a unidade nacional, num continente politicamente flagelado por ódios civis e pulverizado em repúblicas fracas e rivais.

Entendem alguns que o poder moderador, embora houvesse formalmente desaparecido com as Constituições republicanas, continuou em verdade a existir, de 1891 a 1964, tendo por titular não um rei mas as forças armadas.

O papel do Exército brasileiro naquele largo período de nossa história republicana, salvo a época do Estado Novo, fora o de um quarto poder, restaurador das normas do jogo democrático, mediante várias e passageiras intervenções na vida política do País.

### ***8. Declínio e reavaliação do princípio da separação de poderes***

Numa idade em que o povo organizado se fez o único e verdadeiro poder e o Estado contraiu na ordem social responsabilidades que o Estado liberal jamais conheceu, não há lugar para a prática de um princípio rigoroso de separação.

Os valores políticos cardeais que inspiraram semelhante técnica ou desapareceram ou estão em vias de desaparecimento.

A separação foi historicamente necessária quando o poder pendia entre governantes que buscavam recobrar suas prerrogativas absolutas e pessoais e o povo que, representado nos parlamentos, intentava dilatar sua esfera de mando e participação na gerência dos negócios públicos.

Quando se preconizava a separação de poderes como o melhor remédio para garantia das liberdades individuais, estas liberdades alcançavam na organização do Estado constitucional uma amplitude de valores absolutos, inviolavelmente superiores à coletividade política, acastelados nas Declarações de Direitos, que ideologicamente eram a parte de fundo das Constituições, sua peça básica, a que a discriminação de competência entre poderes deliberadamente divididos e enfraquecidos servia tão-somente de meio, de moldura, de couraça. As Constituições viam menos a sociedade e mais o indivíduo, menos o Estado e mais o cidadão.

Desde porém que se desfez a ameaça de volver o Estado ao absolutismo da realeza e a valoração política passou do plano individualista ao plano social, cessaram as razões de sustentar, em termos absolutos, um princípio que logicamente paralisava a ação do poder estatal e criara consideráveis contra-sensos na vida de instituições que se renovam e não podem conter-se, senão contrafeitas, nos estreitíssimos lindes de uma técnica já obsoleta e ultrapassada.

O princípio perdeu pois autoridade, decaiu de vigor e prestígio. Vemo-lo presente na doutrina e nas Constituições, mas amparado com raro proselitismo, constituindo um desses pontos mortos do pensamento político, incompatíveis com as formas mais adiantadas do progresso democrático contemporâneo, quando, erroneamente interpretado, conduz a uma separação extrema, rigorosa e absurda.

Demos porém algumas razões críticas que contribuíram apreciavelmente a expungir-lo da ciência política, tornando-o em sua aplicação radical uma extravagância, uma reminiscência, um anacronismo do passado irreversível.

Percuciente análise demonstra inevitavelmente que a razão estava

com Hegel quando este filósofo político da Alemanha asseverou que a literal separação de poderes destruiria a unidade do poder estatal, por sua natureza indivisível.

Como conciliar a noção de soberania com a de poderes divididos e separados? O princípio vale unicamente por técnica distributiva de funções distintas entre órgãos relativamente separados, nunca porém valerá em termos de incomunicabilidade, antes sim de íntima cooperação, harmonia e equilíbrio, sem nenhuma linha que marque separação absoluta ou intransponível.

Coste-Floret, relator de um projeto constitucional na França, resume muito bem o estado presente da doutrina de separação de poderes, quando escreve:

“Pois que é indubitável que a soberania é una, é impossível admitir com o sistema presidencial que existem três poderes separados. Mas porque a soberania é una, não é preciso concluir que todas as funções do Estado devem ser necessariamente confundidas. Para realizar uma organização harmônica dos poderes públicos, é preciso ao contrário construí-los sobre o princípio da diferenciação das três funções do Estado: legislativa, executiva, judiciária. Para tomar de empréstimo uma comparação simples à ordem biológica, é exato por exemplo que o corpo humano é uno e todavia o homem não faz com os olhos o que tem o hábito de fazer com as mãos. É preciso que ao princípio da unidade orgânica se junte a regra da diferenciação das funções. Há muito tempo que a regra da separação dos poderes, imaginada por Montesquieu como um meio de lutar contra o absolutismo, perdeu toda a razão de ser”.<sup>10</sup>

Não temos dúvida por conseguinte em afirmar que a separação de poderes expirou desde muito como dogma da ciência. Foi dos mais valiosos instrumentos de que se serviu o liberalismo para conservar na sociedade seu esquema de organização do poder. Como arma dos conservadores, teve larga aplicação na salvaguarda de interesses individuais privilegiados pela ordem social. Contemporaneamente, bem compreendido, ou cautelosamente instituído, com os corretivos já

impostos pela mudança dos tempos e das idéias, o velho princípio haurido nas geniais reflexões políticas de Montesquieu poderia, segundo alguns pensadores, contra-arrestar outra forma de poder absoluto para o qual caminha o Estado moderno: a onipotência sem freio das multidões políticas.

Convertido numa técnica substancialmente jurídica, o princípio que se empregou contra o absolutismo dos reis, o absolutismo dos parlamentos e o absolutismo reacionário dos tribunais, segundo demonstra, através da Suprema Corte, a experiência americana em matéria de controle da constitucionalidade das leis, não ficaria definitivamente posposto.

Competiria pois a esse princípio desempenhar ainda, conforme entendem alguns de seus adeptos, missão moderadora contra os excessos desnecessários de poderes eventualmente usurpadores, como o das burocracias executivas, que por vezes atalham com seus vícios e erros a adequação social do poder político, do mesmo passo que denegam e oprimem os mais legítimos interesses da liberdade humana.

1. Prerogative is nothing but the power of doing public good without a rule. John Locke, *The Second Treatise of Government*, cap. XIV, p. 160.
2. Montesquieu, "De l'Esprit des Lois", in: *Oeuvres Complètes*. t. II, p. 407.
3. Madison, in: *The Federalist*, p. 246.
4. Idem, *ibidem*, p. 395.
5. Idem, *ibidem*, p. 395.
6. Idem, *ibidem*, p. 395.
7. Idem, *ibidem*, pp. 396-407.
8. Montesquieu, *ob. cit.*, p. 397.
9. Madison, *ob. cit.*, pp. 245-252.
10. Coste-Floret, *Les Projets Constitutionnels Français*, pp. 13-15, *apud* José Augusto, *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, p. 44.

## O ESTADO UNITÁRIO

*1. Do Estado unitário — 2. O Estado unitário centralizado e as formas de centralização: 2.1 Centralização política — 2.2 Centralização administrativa — 2.3 Centralização territorial e centralização material — 2.4 Centralização concentrada — 2.5 Centralização desconcentrada — 3. Vantagens e desvantagens da centralização — 4. O Estado unitário descentralizado: a descentralização administrativa — 5.0 Estado unitário descentralizado e o Estado federal*

### **1. Do Estado unitário**

Das formas de Estado, a forma unitária é a mais simples, a mais lógica, a mais homogênea. A ordem jurídica, a ordem política e a ordem administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo, um só território, um só titular do poder público de império.

No Estado unitário poder constituinte e poder constituído se exprimem por meio de instituições que representam sólido conjunto, bloco único, como se respondessem já nessa imagem à concretização daquele princípio de homogeneização das antigas coletividades sociais governantes, a cuja sombra nasceu e prosperou o Estado moderno, desde que este pôde com boa fortuna suceder à dispersão dos ordenamentos medievos.

Com efeito, o unitarismo do poder é ainda dos mais fortes sopros que animam a vida dos ordenamentos estatais nestes tempos, exprimindo tendência manifesta em inumeráveis corpos vivos de sociedades políticas.

É assim contemporaneamente. Foi assim, consoante dissemos, quando se deu a aparição do Estado moderno, cujo aspecto centralizador e tendência unitarista ressalta desde logo em presença da vontade política soberana, que é a vontade do Estado, congraçando,

fundindo ou subordinando os ordenamentos sociais concorrentes, doravante convertidos em ordenamentos inferiores e secundários.

Corresponde esse momento centralizador à plena afirmação do Estado como organização do poder. Todo um sistema de autoridade manifestamente absoluta assinala essa fase inicial e preparatória, cujo unitarismo se define mercê de um centro de direção histórica, posto no poder da realeza absoluta, tendo por sustentáculo legitimador a doutrina coerente da soberania.

O Estado centralizador cede e decai historicamente quando prepara as modalidades descentralizadoras e até mesmo federativas; quando as concepções mais democráticas e menos autoritárias do poder, fundadas nos postulados do consentimento, de algumas doutrinas contratuais (não todas, porquanto Hobbes constitui aqui exceção das mais conhecidas) abalam todo o eixo do autoritarismo estatal, contrapõem a supremacia individual à hegemonia do ordenamento político, fazem o Estado meio e não fim, rebaixam-lhe a valorização social, democratizam a concepção do poder, nas suas origens, no seu exercício e nos seus titulares, separam o Estado da pessoa do soberano. Graças a essa transpersonalização do princípio político, ou com mais propriedade, mediante essa exteriorização institucional — ou constitucional, segundo linguagem cara ao liberalismo —, acaba o Estado por objetivar-se socialmente como produto do consenso das vontades individuais.

Daí se chega depois ao Estado-nação, da nomenclatura dos publicistas franceses. E com esse Estado-nação a centralização, que esteia ou caracteriza o Estado unitário, entra a ser apenas uma relação de equilíbrio, um sistema de acomodação social, um princípio móvel, racionalmente mantido, por considerações menos de autoridade que de conveniência ou utilidade.

Os Estados unitários, historicamente conhecidos, tiveram sua formação na máxima parte resultante, segundo Ranelletti, do consórcio político de vários Estados, cuja primitiva autonomia se perdeu em decorrência da exacerbação política do sentimento nacional unificador

de distintos povos.<sup>1</sup>

Deu-se, segundo o mesmo autor, a ocorrência de várias razões históricas, que conduziram igualmente ao Estado unitário: a) preponderância política de um Estado sobre os demais, daí resultando incorporação ou absorção; b) fusão dos Estados-membros, passando o Estado composto a Estado unitário, e c) dissolução do Estado composto, que se parte em vários Estados unitários.<sup>2</sup>

Tem o Estado unitário seu traço capital, segundo Charles Durand, na inteira ausência de coletividades inferiores, providas de órgãos próprios.

Mas a figura desse Estado, que consumaria a mais perfeita imagem das aspirações centralizadoras, jamais existiu, conforme o mesmo Durand.

Igual ordem de idéias desenvolve o jurista Prélot, quando diz que tanto a natureza das coisas como a vontade dos legisladores tem feito incompleta a centralização, introduzindo no Estado unitário dois “importantes corretivos”: a desconcentração e a descentralização. Tocante à desconcentração, deslembado ficou porém o autor francês de que esta já se inclui no âmbito da centralização.<sup>3</sup>

## ***2. O Estado unitário centralizado e as formas de centralização***

Referida ao Estado unitário, a centralização abrange as seguintes formas: centralização política e centralização administrativa, segundo Burdeau; centralização territorial e centralização material, no dizer de Dabin; centralização concentrada e centralização desconcentrada, na terminologia mais usual dos modernos publicistas.

### *2.1 Centralização política*

A centralização política em determinado Estado se exprime pela

unidade do sistema jurídico, comportando o país um só direito e uma só lei. Em se tratando de Estado unitário, essa centralização se faz rigorosa, sem coexistência de ordenamentos juriferantes menores. Aqui não há pois o ordenamento geral superpondo-se a ordenamentos particulares, que criem também originariamente sistemas jurídicos próprios, como seria possível no Estado federal. Unidade e exclusividade da ordem política e jurídica, bem como *exclusão* conseqüente *de toda a normatividade plural* são notas dominantes da centralização política, na medida em que esta caracteriza o Estado unitário.

## *2.2 Centralização administrativa*

A centralização administrativa compõe evidentemente uma das características mais familiares ao Estado unitário: segundo Prélot, constitui verdadeira condição de reforço dessa modalidade de Estado, cuja unidade política fica assim vantajosamente complementada.<sup>4</sup>

Implica semelhante forma de centralização o estabelecimento coerente da mais ampla “unidade quanto à execução das leis e quanto à gestão dos serviços” (Burdeau). No Estado unitário, a centralização administrativa conduz via de regra a uma aplicação da lei ou a uma gestão dos serviços, através de agentes do poder, de todo “independente do meio que as leis regem ou do grupo a quem interessam os serviços” (Burdeau).

## *2.3 Centralização territorial e centralização material*

Distingue Dabin historicamente duas formas de centralização: a centralização territorial e a centralização material. Com a primeira, o poder do Estado, segundo ele, se estende a porções cada vez mais largas do território; com a segunda, observa-se dilatação da competência do Estado a assuntos ou interesses que dantes gravitavam



na órbita de poderes menores e particulares, providos de certa autonomia. A tais interesses fora até então alheio o ordenamento estatal.<sup>5</sup>

#### *2.4 Centralização concentrada*

Temos centralização concentrada quando as ordens emanadas de cima, do centro de decisão política, circulam para baixo, através dos canais administrativos, até as coletividades inferiores, onde os agentes do poder atuam como meros instrumentos de execução e controle, em obediência estrita às ordens recebidas.

Cabe aí aos servidores do Estado o papel de cumpridores de decisões, que não são suas, mas se fazem tão-somente por seu intermédio.

Como se vê, a centralização concentrada mantém intacto o poder jurídico normativo dos governantes, bem como todo o aparelho material de coerção (força pública), que ministra os meios indispensáveis à aplicação das medidas administrativas ou legislativas, tomadas pela autoridade estatal única.

Essa modalidade de centralização combina a um tempo um só centro de decisão e um instrumento igualmente único de execução, que é a burocracia hierarquicamente organizada qual corpo de servidores, sob dependência direta e imediata da autoridade central dirigente.

#### *2.5 Centralização desconcentrada*

A centralização desconcentrada importa no reconhecimento de pequena parcela de competência aos agentes do Estado, que se investem de um poder de decisão cujo exercício lhes pertence; poder, todavia, parcial, delegado pela autoridade superior, à qual continuam presos por todos os laços de dependência hierárquica.

Com efeito, quando medidas de interesse local da coletividade centralizada se impõem, ditadas por conveniência administrativa, faculta-se à autoridade secundária o poder de empregar prerrogativas de governo, “tomando decisões e fazendo executá-las” (Burdeau).

Cumpra porém observar que essa autoridade exerce tão-somente uma parcela de poder público delegado e não autônomo; funciona como órgão do poder central e não como titular de direito próprio.

Ficou célebre aliás na citação dos tratadistas a palavra de advertência de Barret, desfazendo maiores ilusões quanto à extensão dessas prerrogativas, ao afirmar que “é sempre o mesmo martelo que bate, apenas encurtou-se-lhe o cabo”.

Não se deve por outra parte confundir centralização desconcentrada, como inadvertidamente fazem alguns autores, com descentralização, havendo entre ambas as formas significativas diferenças, como a que assinala Prélot, quando assevera que “a desconcentração não cria agentes administrativos independentes” .<sup>6</sup>

Razão principal desse equívoco, no entender de Burdeau, foi “a existência de um quadro local de competência”. Contudo, diz o mesmo autor, tal semelhança é aparente e superficial, porquanto “os agentes desconcentrados comandam em nome do Estado”, ao passo que “os órgãos descentralizados estatuem em nome da coletividade secundária da qual procedem”.<sup>7</sup>

Urge todavia ressaltar que essa coletividade secundária, em nome da qual estatuem os órgãos descentralizados, não se acha provida de nenhum poder inicial, próprio, mas de prerrogativas delegadas, conferidas pelo poder central único, aquele que detém o monopólio da titularidade política, que faz subordinada, e conseqüentemente administrativa, a competência que referidas coletividades comunicam ou exercem através de seus órgãos.

Com essa observação, pertinente ao caráter delegado da competência enfeixada pela coletividade secundária, cai por terra o teor ambíguo que ainda perpassa no comentário de Burdeau encaminhado justamente a solver um erro e que acabaria praticando outro não menos

grave: o da confusão não mais entre centralização desconcentrada e descentralização, por ele oportunamente corrigida, mas entre descentralização administrativa — aquela ali implícita — e descentralização política.

### **3. Vantagens e desvantagens da centralização**

Da centralização resultam vantagens, que o Estado unitário auferir tanto no campo político como principalmente no campo administrativo.

São partes positivas da centralização: a) a extensão de uma só ordem jurídica, política e administrativa a todo o país;

b) o considerável fortalecimento da autoridade, que tanto se implanta como se mantém com mais facilidade onde ocorre a unidade do poder;

c) o reforço que daí decorre para o princípio da unidade nacional;

d) as facilidades conducentes à organização de um corpo burocrático único, com menos dispêndio para os cofres públicos e mais eficácia e racionalização para os serviços prestados;

e) a impessoalidade e imparcialidade que se observam, tocante ao exercício das prerrogativas de governo.

A centralização reúne porém conhecidas desvantagens. Dentre estas cumpre ressaltar em primeiro lugar a ameaça que faz pesar sobre a autonomia criadora das coletividades particulares, sufocadas ou suprimidas, consoante o grau da política centralizadora. Ao desaparecerem os grupos intermediários, cava-se um fosso entre o indivíduo e o Estado, que a história política mais recente consigna via de regra obstruído com o freqüente sacrifício da liberdade humana, com a destruição dos anteparos sociais que eram aquelas coletividades intermediárias, nas quais se abrigava contra a onipotência do Estado a já circunscrita faixa de arbítrio individual; coletividades que deixaram de ser desde a queda do feudalismo aqueles círculos da mais estreita e

intolerável tirania, processada à sombra de um Estado a serviço do privilégio aristocrático, até se converterem, desde a revolução burguesa vitoriosa, em asilos para as liberdades individuais desamparadas e inermes como decorrência do desvirtuamento dos fins que o Estado busca socialmente prover e que materialmente o vêm compelindo às opções intervencionistas, cujo abuso, repetimos, constitui evidente ameaça ao homem e à sua liberdade.

A seguir, a excessiva centralização sobrecarrega o poder central de responsabilidades administrativas de somenos importância, que os agentes do poder público numa esfera local de competência, munidos de um poder de decisão, oriundo do organismo social interessado — do qual proviessem também esses mesmos agentes — estariam capacitados a levar a cabo com mais vantagens para o bem comum da coletividade respectiva.

A centralização rigorosa conduz ordinariamente à paralisação dos direitos de *self-government* — de reconhecido proveito administrativo, político e social para os grupos envolvidos, do mesmo passo que diminui nesses grupos o interesse por tudo quanto concerne à matéria pública, atrofiando conseqüentemente todo o esforço de iniciativa local.

Enfim, oferece a centralização este último lance negativo: promove ao plano da legislação nacional copiosa matéria de interesse meramente local e retarda a decisão de assuntos administrativos, que, na esfera das comunidades interessadas, encontrariam rápida ou instantânea solução, porquanto não ficariam tais comunidades à espera que os agentes superiores do poder se familiarizassem com os temas pendentes, para dar-lhe muitas vezes a resposta mais inconveniente ou inadequada às exigências de cada caso concreto e particular.

#### **4. O Estado unitário descentralizado: a descentralização administrativa**

A descentralização é de todo compatível com o Estado unitário. Mas unicamente a descentralização administrativa, visto que a

descentralização política já se desloca conceitualmente para a esfera do Estado federal.

Há descentralização administrativa quando se admitem órgãos locais de decisão sujeitos a autoridades que a própria comuna, departamento, circunscrição ou província (pouco importa que nome tenha a divisão territorial do Estado unitário) venham a instituir, com o propósito de solver ou ordenar matéria de seu respectivo interesse.

Essa descentralização é caracteristicamente administrativa, porquanto se trata de faculdades derivadas, delegadas, oriundas do poder central, que faz subsistir sem nenhuma quebra a unidade do sistema jurídico. O poder central apenas transmite determinada parcela de poderes às coletividades territoriais, conservando porém intacta e permanente a tutela sobre os quadros locais de competência. Traço por conseguinte definidor da descentralização administrativa vem a ser essa ausência precisa de autonomia ou independência.

Não se institui aqui, com a autoridade que decide, um poder originário de arbítrio, um instrumento soberano de comando, visto que assim, ao invés de administrativa, se converteria em política tal modalidade de descentralização. Do Estado unitário teríamos passado já ao Estado federal. Significa, como se vê, a descentralização administrativa tão-somente o exercício de prerrogativas por parte de grupos que, ao exercitá-las, não cortam todavia os laços de dependência que os prendem ao poder central, quanto à atividade exercida, nem fraturam tampouco a unidade desse mesmo poder.

Em verdade, não é o volume das atividades nem a rigor a discriminação da matéria, quando esta, por sua natureza política ou administrativa, decisória ou instrumental, se converte em objeto de ação da autoridade descentralizada aquilo que configura incontrastavelmente o teor administrativo da descentralização.

Faz-se mister buscar o princípio distintivo menos na repartição material das competências, que se inserem num campo controverso quanto ao caráter dos atos promovidos pela autoridade local ou regional, nos quais dificilmente se determina a respectiva feição política

ou administrativa, do que no título jurídico, mediante o qual essa mesma autoridade se desincumbe das aludidas prerrogativas.

Com efeito, é decisivo para esse fim a qualificação jurídica do sujeito ou da comunidade que outorgou as regras debaixo das quais ele ou ela deve reger-se, ou que encetou atividades de interesse próprio. Se tal competência é originária, se se prende a um princípio de livre determinação, de autogestão primária da comunidade, sem quaisquer laços de hierarquia a um aparelho coercitivo superior, provido portanto de autonomia ou independência o titular, estamos agora em presença não de funções de uma coletividade administrativamente descentralizada, mas em face de um poder político devidamente constituído.

Composto e não simples ou unitário seria o Estado a que semelhante poder se referisse. Estabelecer-se-ia ademais por esse caminho a pluralidade das ordens jurídicas, desta feita concomitantes, concorrentes, paralelas. Suprimir-se-ia do mesmo passo a existência no Estado da exclusividade ou unidade da idéia de direito, politicamente positivada através de um poder inicial único e emancipado. Elevar-se-ia enfim a comunidade à condição de poder político.

Mas as coletividades descentralizadas, por mais extenso que seja o campo material de sua competência no exercício de atividades que lhe dizem respeito, por mais fecunda a fonte sociologicamente geradora de normas jurídicas, têm a prevalência, a afirmação e a observância de suas normas sob a dependência todavia da consagração que venham elas a receber do ordenamento político único, que é o Estado unitário. Faz este sempre limitada, revogável, condicionada, dependente e derivada aquela capacidade já referida que possuem os organismos descentralizados de editar normas ou exercer atividades.

Todo exercício de prerrogativas, sujeito pois a laços de dependência, patenteia, nesse aspecto de filiação, subordinação ou derivação, já o caráter administrativo e não político da descentralização. É o que ocorre evidentemente no Estado unitário.

## **5. O Estado unitário descentralizado e o Estado federal**

De uma parte, a descentralização cada vez mais assinalada em determinados Estado unitários, como no caso da Itália, com a figura jurídica das Regiões (criação constitucional de pós-guerra), e doutra parte os progressivos movimentos centralizadores que se observam contemporaneamente em todas as formas conhecidas de Estado federal, vêm acarretando consideráveis dificuldades doutrinárias à fixação dos critérios distintivos entre o Estado unitário descentralizado e o Estado federal de tendências centralizadoras.

Temos que o melhor critério ainda é aquele referido, quando caracterizamos a descentralização administrativa, a saber, a dependência dos órgãos descentralizados quanto ao Estado unitário — dependência que empresta por conseguinte caráter administrativo a essa descentralização — e a independência desses mesmos órgãos, em se tratando de Estado federal.

Em ordem a evitar qualquer equívoco, ao suscitar-se o problema das Regiões italianas, dotadas de competência legislativa, tanto quanto o Estado-membro da composição federativa, bastaria lembrar ou advertir que ali a competência a rigor não equivale a autonomia política, visto que as faculdades legislativas da Região exprimem tão-somente os princípios de uma mesma ordem jurídica, não ocorrendo nenhuma lesão, quebra ou secessão do ordenamento estatal, que subsiste assim unitário e consagra soberanamente a validade das regras editadas pelos órgãos regionais, sujeitando-os ademais nessa mesma competência aparentemente política à intervenção eventual de órgãos estatais superiores. No Estado-membro da Federação, ao contrário, ocorre dualidade efetiva de poderes políticos, de sistemas jurídicos distintos, autônomos e correlatos.

O publicista francês Charles Durand, tão abalizado em matéria federativa, despreza por fatores distintivos entre o Estado unitário descentralizado e o Estado-membro do Estado federal a extensão das

autonomias respectivas, a origem histórica das coletividades em questão, bem como o critério que ele reputa correto para o federalismo do século XIX, e já hoje imprestável, da participação dos Estados-membros na formação da vontade federal, entendendo mais seguro tomar por ponto de apoio a seguinte base diversificadora: “no Estado unitário descentralizado a lei ordinária basta para fixar e modificar o regime jurídico das coletividades internas”, ao passo que “no Estado federal, cabe esse papel não à lei ordinária, mas a uma constituição rígida, a qual, posto que não seja intangível, é todavia muito mais difícil de modificar que a lei ordinária”.<sup>8</sup>

Daqui se conclui, segundo a pauta de idéias expostas pelo mesmo autor, que as garantias da ordem política ao *status* jurídico dos organismos internos — no Estado unitário descentralizado menos firmes, no Estado federal, mais aprofundadas pela proteção que o formalismo constitucional confere — são com efeito o dado menos controverso com que distinguir o Estado unitário do Estado federal, em presença das surpreendentes variações descentralizadoras e centralizadoras, respectivamente observadas de último com relação a essas distintas formas de organização do Estado.

1. Oreste Ranelletti, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 13<sup>a</sup> ed., atualizada, p. 147.
2. Idem, *ibidem*, p. 147.
3. Marcel Prélôt, *Istitutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2<sup>a</sup> ed., pp. 225-226.
4. Marcel Prélôt, *ob. cit.*, p. 224.
5. Jean Dabin, *Doctrine Générale de l'État*, p. 304.
6. Marcel Prélôt, *ob. cit.*, p. 226.
7. Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. II, pp. 326-327.
8. Charles Durand, “La technique du Fédéralisme”, in: *Le Fédéralisme*, pp. 180-181.



## AS UNIÕES DE ESTADOS

*l. As Uniões de Estados: 1.1 Uniões paritárias e Uniões desiguais — 1.2 Uniões de Direito Internacional e Uniões de Direito Constitucional — 1.3 Uniões simples e Uniões institucionais — 2. A União pessoal — 3. A União Real: 3.1 Teoria jurídica da União Real — 3.2 Do conceito de União Real — 3.3 Aspectos jurídicos, políticos e administrativos de União Real — 3.4 Exemplos históricos de União Real — 4. A Confederação — 5. A “Commonwealth” — 6. As Uniões desiguais: o Estado protegido e as modalidades de Protetorados — 7. Outras formas de Uniões desiguais: 7.1 O Estado Vassalo — 7.2 O Estado sob mandato e administração fiduciária — 8. Do Protetorado “imperialista” ao Protetorado “ideológico” (e imperialista).*

### **1. As Uniões de Estados**

As Uniões de Estados (*Staatenverbindungen*) são objeto de classificações diversas, que entremostam sobretudo as incertezas e dificuldades presentes aos diversos critérios seguidos. Ocorre aliás no campo do Direito Constitucional tendência para tomá-las segundo a mais ampla aceção possível.

Quando dois ou mais Estados se unem, as relações daí decorrentes se processam ora em termos de dependência e desigualdade, ora de paridade e independência. Na evolução política mais recente, as últimas — relações de paridade e independência — são as formas dominantes, ao passo que as primeiras — relações de dependência e de desigualdade — se vão tornando relativamente raras; tendem até a tomar na existência dos Estados caráter excepcional ou pelo menos transitório, constituindo fase intermediária que prepara ou a incorporação total ou a inteira separação (Nawiasky).

### 1.1 *Uniões paritárias e Uniões desiguais*

Segundo a classificação do professor Nawiasky, as Uniões paritárias abrangem duas modalidades distintas: as Uniões desprovidas de organização e as Uniões organizadas.

As primeiras — as Uniões desprovidas de organização — que Prélot insiste em não conferir-lhes sequer o grau de União de Estados,<sup>1</sup> excluindo-as de toda a classificação, compreendem as comunidades administrativas, que regulamentam assuntos estritamente técnicos ou administrativos, quais os de navegação e aduana, bem como as alianças, com fins políticos ou militares.

As segundas — a saber, as Uniões organizadas — dispõem de órgãos comuns e abrangem, segundo aquele publicista alemão, as comunidades administrativas permanentes ou organizadas, como as que entendem com matérias de peso, moeda, tráfego, correio, etc, e as Confederações ou Federações de Estados (*Staatenbund*) e as Uniões (União Pessoal e União Real).

Admite ainda Nawiasky entre as Uniões organizadas o Estado Federal (*Bundesstaat*), que, segundo ele, pode ser concebido como uma “Confederação qualificada”, na qual, ao lado dos Estados-membros inicialmente presentes se acrescenta o Estado central, como membro ulterior da comunidade de Estados.<sup>2</sup>

As Uniões desiguais implicam sempre laços de sujeição hierárquica da parte de um ou mais Estados postos numa esfera inferior de proteção e vassalagem em face do Estado protetor ou suserano, cuja superioridade manifesta comunica à relação estatal notório caráter de dependência.

São formas de União desigual: o Estado vassalo, o Estado protegido ou Protetorado e o Estado sob mandato ou administração fiduciária.

## *1.2 Uniões de Direito Internacional e Uniões de Direito Constitucional*

A classificação que já enunciamos e vamos adotar para efeito didático no desenvolvimento deste capítulo distingue, como vimos, as Uniões iguais ou Uniões paritárias das Uniões desiguais, isto é, na linguagem de Del Vecchio, as “sociedades entre iguais” das “sociedades entre desiguais”.

Deve-se porém fazer menção de outras classificações igualmente lúcidas com as de Giese e Biscaretti di Ruffia, que serão objeto a seguir de exposição sumária.

As Uniões de Estados, segundo Giese, são de Direito Internacional ou direito externo e de Direito Constitucional ou direito interno.

As primeiras — Uniões de Direito Internacional — podem tomar tanto a forma comunitária (comunidade) como a forma societária (sociedade). Apresentam, consoante aquele autor, a forma comunitária quando criam órgãos comuns de natureza administrativa ou judiciária, consistindo então a União na presença de um mesmo chefe para os Estados-membros. Tal se dá no caso da União Real, modelo comunitário de união de Estados.

Traduzem-se pela forma societária (sociedade) toda vez que o pacto ou acordo engendra organizações interestatais. A Confederação pertence à forma societária, a par de certas organizações internacionais, tais como a União Postal Internacional, o Fundo Monetário Internacional, a Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas, a exemplo da UNESCO (“United Nations Educational and Scientific Organization”), e as uniões aduaneiras, à semelhança do BENELUX (Bélgica, Holanda Luxemburgo), o Mercado Comum Europeu, etc.

As últimas — Uniões de Direito Constitucional — são aquelas que se fundam no ordenamento interno estatal, ressaltando dentre as mesmas, como principal, nos tempos em curso, a Federação.

### 1.3 Uniões simples e Uniões institucionais

O constitucionalista italiano Biscaretti di Ruffia distingue as Uniões simples das Uniões institucionais.<sup>3</sup>

As Uniões simples não dão origem a uma comunidade de Estados, mas implicam apenas ação coordenada de vários Estados para a obtenção de fins comuns. Abrangem as alianças, as Uniões de Protetorado, e as Uniões de tutela, estas últimas, segundo a concepção do antigo mandato instituído pela velha Sociedade das Nações, e renovado nos termos da moderna administração fiduciária, estabelecida pela Carta das Nações Unidas.

As Uniões institucionais já produzem verdadeiras Uniões de Estado em sua acepção própria. Compreendem as Uniões gerais, as Uniões particulares e as Uniões do Estado complexo ou composto (os chamados “Estados de Estados”).

As Uniões gerais, no dizer do publicista peninsular, são uniões abertas e abrangem toda a comunidade internacional, a Organização das Nações Unidas e as Uniões administrativas internacionais.

As Uniões particulares, uniões mais fechadas, incluem formas clássicas e formas contemporâneas. Entre as formas clássicas figuram a Confederação ou Federação de Estados (*Staatenbund*), as Uniões monárquicas (União Real e União Pessoal) e os Protetorados coloniais. Quanto às formas contemporâneas, temos as Uniões regionais (a Organização dos Estados Americanos, a Liga Árabe, por exemplo) e as Uniões supranacionais (a *Commonwealth* e a União Francesa).

As Uniões do Estado complexo ou composto (Estados de Estados) são as Uniões de vassalagem, outrora conhecidas também como Estados de Estados (*Staatenstaat*) e o Estado Federal (*Bundesstaat*).

Cumprе assinalar, concluindo, que a expressão Uniões de Estados na linguagem mais antiga dos publicistas designava em sentido genérico o fenômeno do federalismo e em sentido restrito as Uniões monárquicas (União Real e União Pessoal).

Compreende-se assim a razão por que Georges Scelle afirma que

“a doutrina clássica distingue três fenômenos de federalismo entre os Estados: as Uniões de Estados, as Confederações de Estado e os Estados federais”.<sup>4</sup>

## **2. A União pessoal**

Dá-se a União Pessoal quando, acidental e involuntariamente, as leis de sucessão da coroa fazem por coincidência que um só príncipe ocupe dois tronos, tornando-se assim o titular comum do poder em Estados que se conservam todavia independentes.

São exemplos históricos de União Pessoal: Inglaterra e Hanover (1714-1837), Prússia e Neurenburg, (1707-1837), Países Baixos e Luxemburgo (1815-1890), Dinamarca e Islândia (1918-1941), Saxônia e Polônia (1697-1763), a Alemanha e Espanha, sob Carlos V (1519-1556), etc.

Na União Pessoal deparam-se-nos os seguintes traços dominantes: a) a União é casual ou fortuita, decorrente de mera coincidência na ordem sucessória dinástica (Stier-Somlo); b) tem caráter transitório, visto que cessa o vínculo com a extinção da dinastia ou a aparição de impedimentos jurídicos, quais os que puseram termo à união pessoal da Inglaterra com Hanover, ao tempo da Rainha Vitória, pois neste último reino, com a lei Sállica, as mulheres ficavam excluídas da sucessão ao trono; c) não se forma nenhum fundamento jurídico unitário entre os Estados participantes, que mantêm intacta sua soberania, sendo a União destituída de personalidade jurídica internacional, de sorte que o monarca atua como chefe de governos separados e distintos: d) inexistem requisitos especiais para a dissolução da União Pessoal, que se desfaz por si mesma, bastando por exemplo se venha a substituir a pessoa do monarca por um regente, ainda que este exerça o poder em nome daquele (Nawiasky e Seidler); e) o único traço de união entre os Estados fica sendo a pessoa do monarca comum, que simultaneamente pode presidir a instituições distintas e

até mesmo opostas, como no caso da União pessoal da Bélgica com o Estado Livre do Congo (1885-1908), quando o mesmo rei num Estado era monarca constitucional, noutra monarca absoluto (Prélot), conforme se deu com Leopoldo II, cuja morte ocasionou o fim da referida União, envolvendo-se o Congo em simples colônia da Bélgica.

A União Pessoal torna-se cada vez mais rara, à medida que se observa o declínio universal do sistema monárquico.

Contra essa forma de união de Estados, de que são tantos os exemplos históricos, sempre houve justificada desconfiança. Fez-se objeto de abusos como meio preparatório destinado a gerar união mais firme ou até mesmo fusão de Estados originariamente distintos. Tal ocorreu no caso de Castela e Aragão, com Isabel e Ferdinando, da Inglaterra e da Escócia com os Stuarts, e da Áustria e Hungria, consoante assinalam Jellinek e Max Seydel.

Alguns Estados monárquicos chegam a tomar medidas acauteladoras contra essa forma de União que, juridicamente irrelevante ou inexistente (Santi Romano), tem todavia considerável importância política. Sob esse último aspecto, por exemplo — o político, — a União Pessoal faz impossível, ou pelo menos absurda, a guerra dos Estados participantes, que levaria um monarca a encetar a guerra contra si mesmo. O paralelismo dos dois ordenamentos jurídicos distintos não exclui todavia a celebração de tratados e alianças entre os Estados admitindo-se politicamente a hipótese de um estar em paz e o outro em guerra com terceiros.

Os autores alemães e italianos ordinariamente dão toda a ênfase à União Pessoal como forma associativa de cunho estritamente monárquico. O publicista francês Marcel Prélot, todavia, em posição contrária a de Jellinek, entende a este respeito que é possível encontrar também a União Pessoal nos sistemas republicanos, com a eleição de um só Presidente para vários Estados. Segundo ele, assim aconteceu com Bolívar, Presidente simultaneamente de três Repúblicas: o Peru, em 1813; a Colômbia em 1814, e a Venezuela, em 1816.<sup>5</sup>

### **3. A União Real**

Com a União Real verifica-se associação de Estados em que o vínculo resulta proposital e deliberado, fundado na vontade unânime e convergente dos Estados-membros. Ao contrário, pois, da União Pessoal, caracterizada pela ausência de intencionalidade e ocorrente por mero efeito do acaso, conforme vimos.

Traço inseparável da União Real é a presença do mesmo monarca, em cuja pessoa se resume a noção dessa forma de pluralidade estatal, que admite de modo apenas acidental e não básico a existência de instituições comuns aos Estados participantes, como parlamentos e ministérios.

Ressalta Jellinek que a União Real é forma de associação um tanto rara no passado, com poucos exemplos no presente e de reaparição problemática e difícil no futuro. Sendo típica dos tempos modernos surge apenas quando as monarquias, alcançando grau mais alto de desenvolvimento operam a consolidação da unidade estatal, mediante o triunfo da realeza sobre a velha ordem das corporações. Do ponto de vista político, entende aquele autor alemão, nessa mesma seqüência de reflexões, que na União Real está a receita de que se valeram as monarquias quando impotentes e malogradas se viram em suas diligências por fundar um Estado unitário. Como as diferenças nacionais impediam eventualmente esse resultado, fez-se uso de referida forma de compromisso.<sup>6</sup>

#### *3.1 A Teoria jurídica da União Real*

Várias teorias buscam explicar a natureza jurídica da União Real. Segundo Santi Romano as principais são: a) a teoria que considera a União Real como *ordenamento internacional*; b) a que reputa referida modalidade de União verdadeiro *ordenamento estatal*, formado pelas leis

constitucionais comuns dos dois Estados; c) a teoria do paralelismo, que nega ao ordenamento caráter jurídico, mas o supõe resultante do paralelismo estabelecido entre os dois Estados componentes da União, quando estes, mediante legislação correspondente ou recíproca, resolvem, por conta própria, instituir o mesmo monarca, ensejando assim a aparição de um conjunto de normas tão-somente sociais, destituídas porém de caráter jurídico.<sup>7</sup>

O conspícuo jurista italiano entende ainda que referidas teorias são errôneas e insustentáveis, achando que a União Real, embora originária de uma situação de fato, pode todavia adquirir caráter “plenamente jurídico”.

Tomando por incorreta a segunda daquelas teorias mencionadas, que assenta a base da União Real sobre lei constitucional, afirma Jellinek como fundamento jurídico único de referida União o acordo, ou seja, a vontade comum dos Estados.<sup>8</sup>

O internacionalista francês Georges Scelle não faz grande cabedal da rigorosa caracterização jurídica da União Real qual a que se contém nas teorias precedentes.

Preso mais à observação e evidência dos fatos do que à certeza doutrinária, assevera ele, um tanto eclético, que “o federalismo unionista pode indiferentemente ter por base uma *Constituição* (Suécia e Noruega, Ato de Carlos XIII, 1815) a saber, um ato regulamentar, na aparência unilateral; um *tratado* entre governos interessados, isto é, uma regulamentação convencional ou até *legislações paralelas*, nos Estados interessados (na Áustria-Hungria, por exemplo, pelo compromisso de 1867), cuja elaboração haja sido porém necessariamente negociada”.<sup>9</sup>

### 3.2 Do conceito de União Real

A maior parte dos autores acha que a intenção de estabelecer de modo duradouro e sob quaisquer circunstâncias um monarca comum



para dois Estados define essencialmente a União Real. De todo irrelevante que tal vontade se contenha de modo expreso num acordo ou se exerça implicitamente (Anschuetz). A esse respeito, o que importa é o conteúdo de vontade, ou seja, a intenção de assentar sobre dois tronos diferentes o mesmo monarca.

Juristas como Anschuetz, Max von Seydel, Jellinek, Mortatita e Biscaretti di Ruffia vêem aí a parte fundamental do conceito.

No entanto, o *real* que dá nome a essa modalidade de União, não deriva de *rex*, rei, mas de *res*, coisa, em contraposição à idéia de pessoa, que qualifica a União Pessoal. Essa comunhão de coisas, interesses ou negócios serviu de batismo a tal modalidade de União e impeliu os Estados ao laço associativo; não chega porém a ser elemento constitutivo essencial, mas tão-somente pressuposto do vínculo estabelecido. O fundamento sobre o qual assenta o conceito da União Real é para aquela corrente de autores a determinação voluntária de estabelecer a União de modo institucional na pessoa do monarca comum.

Os órgãos gerais que promovem a gestão dos interesses comuns são dados apenas acessórios, de existência ocasional, não tendo ademais, segundo G. Meyer, o caráter de órgãos de uma comunidade maior e superior aos Estados, senão que existem tão-somente como órgãos de cada Estado particular e associado.<sup>10</sup>

De modo distinto, todavia, parecem pensar juristas da envergadura de Hauriou, Pilotti e Ranelletti. Com efeito, escreve este último que a União Real “consiste na união de dois ou mais Estados para prover em comum e com órgãos comuns determinadas matérias”.<sup>11</sup>

Mais explícito a esse respeito vem a ser sobretudo Pilotti, quando nos dá o seguinte conceito de União Real: “Por oposição aos Estados que não estão unidos senão na pessoa de seu chefe, a União Real associa os Estados relativamente ao objeto, *res* de sua atividade comum”.

Como se vê, tais juristas fazem da comunhão dos interesses parte

necessária do conceito de União Real.

### *3.3 Aspectos jurídicos, políticos e administrativos da União Real*

Dentre os aspectos jurídicos, políticos e administrativos da União Real cumpre ressaltar os seguintes: a) a União Real, a despeito de seu caráter monárquico se assemelha mais à Confederação do que à União Pessoal; b) entre os Estados participantes nenhuma guerra é possível; c) a defesa comum coobriga os Estados-membros da União em face dos demais Estados; d) a União Real não chega a constituir novo sujeito de direito: cinge-se a uma relação jurídica, não cria portanto novo Estado mas apenas uma união de Estados; e) a União Real, não sendo Estado, não engendra nenhum poder dotado de soberania, a cuja vontade se dobrem os Estados participantes da União (Jellinek); f) a União Real abrange via de regra Estados territorialmente contíguos (Georges Scelle); g) a soberania dos Estados-membros permanece intacta, conservando-se eles independentes entre si, a despeito do acordo que instituí a União Real; h) a União por si mesma não elabora leis (Jellinek); i) a União Real exclui administração unitária, nacionalidade própria, território unitário e economia corporativa, mas admite administração comum e economia societária (Jellinek); j) a União Real, quanto à sua duração, se supõe permanente ou transitória, cingindo-se neste último caso à existência de uma dinastia ou ao período de poder de um governante (von Seydel); k) dissolve-se a União Real por acordo dos Estados membros ou pela extinção dos tratados, como é freqüente após o término de uma guerra (Ranelletti); l) com a União Real os Estados usualmente estabelecem exército e marinha comuns, adotam a mesma política externa e tanto enviam como recebem diplomatas comuns (Ranelletti); m) o soberano, assim como os ministros comuns e os diplomatas não atuam na categoria de representantes de um só poder, um todo jurídico único, orgânico, acima dos Estados, senão que representam os Estados-membros na unidade da comunhão

(Ranelletti); n) as relações entre os dois Estados componentes da União são relações internacionais (Georges Scelle).

### *3.4 Exemplos históricos de União Real*

O Império Austro-Húngaro oferece o exemplo mais idôneo e significativo de União Real. O compromisso de 1867, de que resultou essa formação política, há suscitado algumas dúvidas de juristas, que admitem haja a União, até 1907, gozado de personalidade internacional, furtando-se assim de certo modo àquele quadro já visto de caracterização dessa forma de vinculação de Estados.

Depois de 1907 até 1918, quando a União se dissolveu após a Primeira Guerra Mundial, essa aparência de sujeito da ordem internacional conferida por muitos ao império Austro-Húngaro, como que se extingue.

No caso vertente, observa-se ademais que a mesma personalidade era a um tempo Imperador da Áustria e Rei da Hungria: como Imperador da Áustria, chamava-se Carlos I e como Rei da Hungria, Carlos IV (Kuechenhoff), ali, portanto, coroa imperial, aqui, coroa real, ficando assim a União estritamente reduzida à pessoa do monarca. A comunhão por consequência se fez apenas na pessoa do soberano, permanecendo todavia distintos e separados os órgãos ou títulos da direção suprema.

Exemplo também de União Real na Europa foi a que se estabeleceu entre a Suécia e a Noruega, em 1815, com duração até 1905.

A Dinamarca e a Islândia, segundo certos autores, constituíram por igual exemplo de União Real, desde 1918 até a Segunda Guerra Mundial.

#### **4. A Confederação**

Sem perda das respectivas soberanias, podem vários Estados associar-se debaixo de forma estável de união, que lhes consente seguir política comum de defesa externa e segurança interna, mediante órgãos interestatais, cujos poderes variam quanto à espécie e ao número, conforme delegação cometida. Essa forma tomou historicamente a denominação de Confederação.

Encontramo-la nos seguintes exemplos: a Confederação dos Países Baixos (1579), a Confederação dos Estados Unidos (1778-1787), a Confederação Suíça (1815-1848), a Confederação do Reno (1806-1813) e a Confederação Alemã (1815-1866). Das Confederações, algumas se dissolveram, outras se converteram em Estados federais, e uma até passou a Estado unitário, como foi o singular caso da Holanda, referido por Prêlot e Le Fur.

Presentemente, há diversos movimentos internacionais que poderão de modo eventual conduzir à reaparição dessa espécie de união, cuja força agregativa permanece viva e inexausta.

A observação histórica nos ensina que o sistema confederativo oferece quase sempre um remédio para a ausência de unidade política ou estatal de um povo, uma solução provisória ou intermediária para Estados distintos, mas culturalmente irmanados pela homogeneidade das bases nacionais como os Estados árabes, por exemplo; um primeiro passo na preparação de união mais íntima, como a Federação, da qual o sistema confederativo se faz precursor; um meio, enfim, de melhor salvaguardar interesses que desta sorte ficam mais seguramente resguardados com a união do que com a separação dos Estados.

Da Confederação resultam determinados elementos de identificação, consoante entramos a enumerar:

a) A Confederação, como sociedade de Estados juridicamente iguais, que se conservam autônomos e soberanos, repousa num tratado e não numa Constituição.

b) A Confederação não cria nenhum poder estatal, nenhum

ordenamento provido de *imperium* sobre os Estados participantes da comunhão (Jellinek), nenhum sujeito de direito, nenhum corpo dotado de órgãos e funções próprias, nenhum vínculo de direito público interno entre os Estados; criou-se tão-somente mediante a Confederação uma relação jurídica internacional, um sistema de coordenação de vontades políticas, cuja base contratual assenta visivelmente sobre uma limitação consentida da soberania de cada Estado-membro para consecução de fins comuns. Os laços confederativos são por consequência de Direito Internacional e as relações entre os Estados de ordem diplomática.

c) O poder da Confederação lida com Estados e não com cidadãos. Nenhuma atribuição exercem sobre os indivíduos os órgãos instituídos, visto que a Confederação não engendra uma cidadania, não possui território próprio, não constitui sequer um poder estatal, mas simplesmente, como vimos, uma União, um “composto de Estados” e não um “Estado composto” (Prélot).

d) Reconhece-se à Confederação o direito de secessão. Como os poderes consentidos ou delegados para prover fins comuns de ordem militar e diplomática são específicos e limitados, a presunção em matéria controversa é favorável aos Estados confederados. Conservando intacta a soberania, podem estes denunciar o tratado e retirar-se da Confederação.

e) O corpo deliberante que serve de instrumento comum aos Estados confederados se chama Dieta. Compõe-se de Chefes de Estados ou embaixadores, que tomam por maioria de votos as decisões enquadradas na competência da Confederação, cujos poderes todavia só se alargam por unanimidade. Via de regra aquelas decisões se adotam *ad referendum* dos governos dos Estados componentes.

f) A ação unitária da Confederação se projeta ordinariamente *para fora* e não *para dentro*, ditada principalmente pelas razões imperiosas que justificam a existência dessa associação de Estados, a qual, em tempos de guerra, por exemplo, demanda identidade absoluta de comando e política externa.

g) Como a atividade confederativa se faz nomeadamente *para fora*,

no âmbito das relações entre Estados, o Direito das Gentes reconhece à Confederação personalidade internacional. A rigor, trata-se de impropriedade, porquanto a Confederação não constitui Estado, por minguar-lhe, conforme assevera Jellinek, o traço essencial de todo ordenamento estatal, a saber, o poder de impor uma vontade que não fique condicionada pela vontade de quem quer que seja.<sup>12</sup>

h) Na Confederação, ao contrário do que se passa nas Federações, a tônica do poder recai sobre os Estados singulares, formando estes a variedade de associação, que, segundo Prélot, mais atende ao ideal proud-honiano. Esse ideal se acha cifrado naquela forma de federalismo preconizada pelo autor da obra *Do Princípio Federativo*, e que consiste precisamente num contrato em que os contratantes “ressalvam mais direitos, liberdades, autoridade e bens do que aqueles de que se despojam ao formarem o pacto”.<sup>13</sup>

## **5. A “Commonwealth”**

O gênio político do povo inglês, de caráter tão acentuadamente anti-federalista, de índole tão predominantemente unitarista, desenvolveu, não obstante, certa forma típica de associação de Estados — a “Commonwealth” ou comunidade de Estados — que não se coaduna com os sistemas conhecidos de união estatal.

A “Commonwealth” representa de modo aparente o ponto de chegada da evolução política e conceitual do antigo Império Britânico, em cuja história lemos, segundo Zimmern, três fases distintas de compassado desdobramento: colonialismo, autonomia ou *self-government* e soberania.

O Primeiro Império Britânico pertence ao século XVIII. A Grã-Bretanha segue então uma política que em nada se distingue daquela seguida pelas demais potências coloniais. A metrópole, base de um poder central e absoluto, rege suas colônias com a mesma mão-de-ferro de todas as coroas que desfrutavam o antigo sistema colonial, fundado

no monopólio do comércio e na espoliação econômica das populações de Ultramar.

Em algumas partes porém a colonização pelo elemento anglo-saxônico, qual o caso das 13 colônias americanas, trouxe desde o princípio acentuado sentimento autonomista, concomitante à própria fixação da população colonial, sentimento posto desde logo em antagonismo e contradição com os mais empenhados interesses da metrópole.

O Segundo Império Britânico, de Zimmern, começa quando a consciência dirigente do Império descobre que a sua política colonial de inteira ignorância e supressão brutal do sentimento autonomista conduziria inevitavelmente ao colapso da unidade imperial. Passa assim a extrair dos acontecimentos que culminaram com a emancipação americana a lição de que viria a resultar a revisão da antiga política colonial.

Desta feita, com o século XIX, a Grã-Bretanha inaugura plenamente em seus domínios a prática do *self-government* ou autogoverno local, atribuindo, desde 1791, aliás, representação ao Alto e Baixo Canadá.

O Relatório de Lord Durham, em 1849, firma de maneira inequívoca o princípio do governo responsável nas possessões de Ultramar, que entram a dispor de Constituições verdadeiras e próprias. O Parlamento de Londres, liberando competência constitucional aos Domínios, concorreu para que estes gradativamente instaurassem governos do tipo parlamentar, como os do Canadá, em 1867, da Austrália, em 1900, e da Nova Zelândia, de 1852 a 1907 e da África do Sul em 1909 (Biscaretti di Ruffia).

O Terceiro Império Britânico testemunha o Coroamento da lenta caminhada que trouxe as antigas possessões do *status* colonial à plenitude do poder político soberano. A essa plenitude se chega depois de progressiva transição autonomista, sem que todavia se desatassem a esta altura os laços de união imperial, agora assentados sobre o princípio básico da cooperação e da solidariedade dos povos

participantes. As raízes da união mergulham na tradição da convivência política, cultural e civilizadora da metrópole britânica.

É a fase corrente, que resultou na instituição da “Commonwealth”, forma singular e privilegiada de união de Estados, que todos vacilam em classificar de União Real ou Confederação.

Principiou essa fase desde a Conferência Imperial de 1916, que reconheceu, de logo, a independência dos Domínios no trato de assuntos internos e externos e confirmou a existência de uma “sociedade de comunidades autônomas”, as quais, inspiradas já pelas máximas de liberdade dos povos, invocadas durante a Primeira Guerra Mundial, puderam facilmente reivindicar participação ativa nas estipulações do Tratado de Versailles.

Estava assim assegurada a personalidade internacional dos Domínios, que se transformaram então em verdadeiros Estados. Completara-se já o ciclo interno de diferenciação e autonomia dos três ramos básicos do poder: o legislativo, o executivo e o judiciário. Daí por diante alarga-se e consolida-se em termos de confirmação universal a presença soberana dos Domínios nas relações internacionais como Estados autênticos, cuja autonomia o Relatório Balfour de 1926 e o Estatuto de Westminster de 1931 tornam inequivocamente explícita.

Temos então de todo formada e delineada a “Comunidade britânica de nações livres e independentes”, a “British Commonwealth”, provida de “órgãos políticos e técnicas de cooperação”, a qual chega aos nossos dias fundada numa composição heterogênea de Estados, onde a forma monárquica convive com a forma republicana, mediante “um vínculo de recíproca cooperação e colaboração” de todos os Estados-membros.

Com o ingresso de Estados de populações estranhas à origem anglo-saxônica, a Comunidade britânica (“British Commonwealth”) deixou de ser britânica na qualificação e passou a ter nome simplesmente de “Comunidade” (“Commonwealth”), em estreita consonância com seu caráter “multirracial, multicultural a multilingüístico”, formando uma “União livre e paritária de Estados



soberanos”.

Faltam à “Commonwealth” órgãos próprios e definidos de natureza estatal. Tampouco nos deparamos ali com um ordenamento federativo, dotado de Constituição comum, provido de poder executivo central, nem sequer com forças militares unidas para prover fins comuns de defesa e segurança coletiva da Comunidade. Desta sorte o traço de união se vai tornando aparentemente o mais frouxo possível à míngua de instituições concretas, que sirvam de instrumento ao princípio da “Commonwealth”, a saber, aquela idéia de colaboração voluntária, da qual se fez símbolo exterior e formal a Coroa Britânica, e órgão de consecução a chamada Conferência de Primeiros-Ministros, reunida porém a intervalos irregulares, em Londres, com fins meramente consultivos, a despeito de todos os esforços empregados no sentido de convertê-la em Gabinete da “Commonwealth”.

O chamado Terceiro Império Britânico está por conseguinte reduzido à nova concepção da “Commonwealth”, de todo infiel para traduzir sequer a reminiscência imperial.

Muitos entendem — e com razão — que o Império Britânico chegou ao fim; a “Commonwealth” é apenas nome saudoso e sentimental com que evocar ou historiar a caminhada paulatina de povos que, sem rompimento formal, alcançaram na paz e no consentimento comum a plena soberania, conservando de sua união apenas a fraternidade das origens, o apelo aos interesses comuns, a convergência de sentimentos, o símbolo da boa-vontade, os manifestos propósitos de cooperação.

A “Commonwealth” mesma, de ordenamento intrainperial se converteu definitivamente em ordenamento da comunidade internacional, desde que se têm observado dissídios de seus Estados-membros, levados não raro ao plenário das Nações Unidas, como no caso das controvérsias fronteiriças entre a Índia e o Paquistão, sobre o Cashemir, ou das disputas raciais da África do Sul (expulsa da Comunidade) com a Índia e mais Estados da “Commonwealth”, pertencentes à irmandade afro-asiática.

A “Commonwealth”, nos correntes dias, abrange duas camadas distintas de Estados. A primeira, mais concêntrica, dos componentes antigos e que adotam dentro da União, salvo a dissidência representada pela África do Sul, o símbolo monárquico unificador, que a coroa da rainha exprime. São estes a Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia.

O segundo grupo, que fica já na periferia da Organização, se compõe principalmente de membros mais recentes, quase todos sob a forma republicana, à exceção do Estado Federal da Malásia (1957), com sua monarquia parlamentar. Compreende esta camada, entre outros, os seguintes Estados: Índia, Paquistão, Ceilão (1947-1948) e Gana (1957), este último o primeiro Estado de raça negra que entrou na composição da “Commonwealth”. O Eire (Irlanda do Sul), que segue também a forma republicana, afastou-se da Comunidade em 1949.

## ***6. As Uniões desiguais: o Estado protegido e as modalidades de Protetorados***

Designando o Protetorado como “a vassalagem moderna”, assinalando suas bases contratuais, referindo o grau variável de sujeição que semelhante forma de sociedade desigual de Estados comporta, o conspícuo internacionalista francês Georges Scelle exprime a natureza dessa relação de tutela segundo a maneira como foi concebida, justificada e praticada na ordem internacional pelas grandes potências comprometidas com tal sistema. Afirma a esse respeito: “O fim do Protetorado é guiar e proteger uma coletividade estatal muito mal organizada ou muito fraca para dirigir-se politicamente por si mesma ou para prover sua segurança. Esta proteção deve ser então assegurada pelo governo de um Estado a um tempo culturalmente mais adiantado e materialmente mais forte”.<sup>14</sup>

O Protetorado, fase jurídica temporária na vida de algumas coletividades territoriais sujeitas ao extinto imperialismo colonialista, que dissimulava as realidades mais brutais da tutela política e

econômica através de um paternalismo aparente, como se houvera sempre coincidência e solidariedade de interesses do Estado protetor com os do Estado protegido, chegou praticamente ao fim por efeito dos movimentos de emancipação e autodeterminação dos povos, oriundos das duas guerras mundiais deste século.

Os laços de dependência a que fica submetido o Estado protegido arrebatam-lhe toda a autonomia em assuntos de ordem política e econômica. Fora do consentimento e arbítrio do Estado protetor, nenhuma área de ação se lhe concede. Sua iniciativa na esfera internacional se acha igualmente paralisada. Toda a capacidade para a gestão dos negócios internacionais cabe ao Estado protetor. Este, no desempenho das obrigações de tutor, com que prover a segurança do Estado protegido, vai ao extremo da ocupação militar, se razões de autoconveniência assim o ditarem.

Distinguem os internacionalistas três modalidades de Protetorado: os Protetorados coloniais, os Semiprotetorados americanos e os Proteto-internacionais.

Os Protetorados coloniais, que Scelle reputa o “tipo clássico de Protetorado”, supõem, segundo o mesmo autor, “não somente uma diferença de poder, mas um contraste total de cultura, de raça e de vocação internacional entre o governo protetor e o governo protegido”.<sup>15</sup>

O colonialismo dessa fase intenta legitimar-se pela missão civilizadora que desempenha respeitante às populações dos territórios dominados. Ao contrário dos interesses econômicos unilaterais, jamais dissimulados, dos períodos anteriores à emancipação das colônias inglesas e ibéricas do continente americano, o colonialismo do século XIX e de começos do século XX buscava apoiar sua presença nas áreas de exploração colonial sobre a base de interesses comuns e bilaterais, contribuindo as potências colonizadoras, segundo o pretexto imperialista, com os elementos da técnica e da civilização para o gradual desenvolvimento das populações desses territórios. Os protetorados ingleses e franceses na África e na Ásia foram exemplos vivos dessa modalidade.

Os Semiprotetorados americanos tiveram aparição histórica com os sucessivos episódios da intervenção armada dos fuzileiros navais dos Estados Unidos, cujos desembarques nas Repúblicas do Caribe se fizeram sempre em nome da proteção dos interesses americanos e da apregoada conveniência de manter nos Estados da América Central uma situação política estável. Conheceram o contato e a presença das armas americanas em seu solo, instituindo ali por algum tempo formas de semiprotetorado, os seguintes Estados: Cuba (1903), República Dominicana (1907), Honduras e Nicarágua (1911) e o Haiti (1915).

Por último, com o Protetorado internacional ou de “Direito das Gentes” são postos face a face Estados do mesmo nível de civilização e cultura, mas consideravelmente desiguais pelos índices de riqueza e força material, servindo a relação de garantia à segurança do Estado mais fraco, que passa a receber a proteção essencial do Estado mais forte, o Estado tutor. Citam os tratadistas como exemplos de Protetorado internacional os estabelecidos pela França no Mônaco, pela Inglaterra nas Ilhas Jônicas, de 1815 a 1863, e no Transvaal, em 1881, bem como aquele que o Japão estendeu sobre a Coreia, desde 1905 até a última Guerra Mundial.

### ***7. Outras formas de Uniões desiguais***

As chamadas Uniões desiguais abrangem um período político já ultrapassado na História. Seus restos se acham em liquidação. Modernamente correspondem em larga parte à fase que se estende da ruína do Pacto Colonial até a expansão no século XIX do imperialismo europeu e seu subsequente declínio e extinção por efeito das guerras mundiais travadas este século.

Vão desde a antiga relação colonial, difícil de enquadrar-se no esquema vertente, porquanto não estamos ainda em presença de coletividades territoriais com níveis políticos que lhes confirmam já caráter estatal, até as formas intermediárias, que exprimem distintas

relações de subordinação, diferentes graus de amadurecimento político, e constituem os modelos mais válidos e autênticos dessa modalidade histórica, conhecida sob a designação de sociedades desiguais. Abrangem estas o Estado vassalo, o Estado protegido ou Protetorado (*já examinado*), e o Estado sob mandato e administração fiduciária.

### 7.1 O Estado vassalo

As relações de vassalagem no Estado moderno resultam ainda da Idade Média, quando teve grande voga o sistema dos vínculos pessoais entre o senhor feudal e as coletividades rurais servas.

Na vassalagem temos o Estado vassalo em face de um Estado soberano, dependendo o primeiro formalmente do segundo por uma relação de subordinação. A essência dessa categoria jurídica, segundo Del Vecchio, consiste no “vínculo de fidelidade ao Estado soberano, dever de cooperação militar, obrigação de pagar tributo e ausência de capacidade internacional, sem perda dos poderes sobre os súditos”.<sup>16</sup>

São traços que configuram a vassalagem política: a) sua origem num ato unilateral; b) os ordenamentos estatais, posto que sujeitos ao vínculo de subordinação, correm paralelos, sem nenhuma conexão política necessária entre ambos, que implique comunhão instituída através de órgãos comuns; c) sujeição indireta do território e dos habitantes do Estado vassalo ao Estado suserano (Jellinek); d) o caráter protecionista, paternalista e feudal da instituição; e) historicamente, oscila entre a emancipação e a absorção (Prélot); f) não gera vassalagem a simples hegemonia política, econômica e religiosa, porquanto a vassalagem só se declara com a existência do laço jurídico de dependência (Prélot); g) a união de vassalagem (*Staatstaaten* ou *Herrschaftsverband*, segundo Otto von Gierke) pertence à esfera do direito público interno, posto que haja autores entendendo situá-la na órbita do Direito Internacional; h) desprovido de capacidade ou personalidade internacional, o Estado vassalo tem a soberania interna

consideravelmente amputada pelo reconhecimento feito ao Estado suserano para alargar a própria competência.

O movimento anticolonialista e antiimperialista do século XX arruinou todo o sistema de dependência jurídica que sancionava a supremacia de uns Estados sobre outros, ficando definitivamente ultrapassada a vassalagem, doravante um anacronismo, uma instituição fósil, que pertence ao passado.

Os últimos exemplos conhecidos de vassalagem foram os 550 Estados da Índia, até a independência de 1947, quando quebraram os derradeiros vínculos com o Império Britânico. No século XIX, os Estados cristãos dos Balcãs — Moldávia e Valacchia (Romênia), a Sérvia e a Bulgária foram vassalos do Império Otomano, bem como o Egito muçulmano.

## *7.2 O Estado sob mandato e administração fiduciária*

Ao cabo de duas guerras mundiais, reacendeu-se com toda a crueza o debate contraditório acerca da solução do problema colonial na idade de decadência do imperialismo.

Os lemas liberdade e autodeterminação dos povos nunca estiveram mais vivos do que no curso das guerras, quando as potências aliadas alimentavam naqueles princípios as bases morais e jurídicas de sua causa. Fizeram-se então dramáticos apelos à solidariedade universal das nações e solenes declarações de fé no direito de todos os povos. Cessados os dois conflitos, criaram-se porém situações embaraçosas e irrevogáveis no campo das reivindicações autonomistas das populações mantidas até então sob *status* político inferior e dispostas já às soluções de força e violência, para abolir de vez o sistema colonial.

Suscitou-se então após a Primeira Guerra Mundial a questão do destino que se daria às colônias dos Estados vencidos no conflito armado. Transferi-las pura e simplesmente ainda sob a forma clássica

de Protetorado às potências vitoriosas, equivaleria a confirmar as suspeitas de que os largos e generosos princípios apregoados na guerra ficariam deslembrados na paz. Concebeu-se pois a destinação das colônias aos Estados vencedores, mas sob o regime de “mandatos”. A organização política internacional, no caso a antiga Sociedade das Nações, investiria determinados governos na tutela das populações coloniais para regê-las no interesse de sua progressiva emancipação, até que ali as condições materiais, morais e culturais estivessem suficientemente amadurecidas, em ordem a capacitá-las à plena fruição da liberdade e soberania.

As grandes potências recebiam desta sorte o espólio colonial como um “ônus” e se prestavam “humanitariamente” a administrar aquelas coletividades territoriais, como lembra Georges Scelle, “nas condições particularmente difíceis do mundo moderno” (Art. 22 do Pacto).

Estava, como disse esse autor, instituída uma “forma de Protetorado”, sob regulamentação e controle da comunidade internacional, “representada na ocorrência pela Sociedade das Nações”.<sup>17</sup>

Pertinente à natureza do mandato são ainda insubstituíveis as palavras do insigne internacionalista francês ao asseverar: “O regime comportava certa flexibilidade. Seu caráter variava segundo o grau de desenvolvimento do povo, a situação geográfica do território, as condições econômicas, e diversas outras circunstâncias”.<sup>18</sup>

Em suma, e na essência, o mandato se distingue do Protetorado por ser uma administração colonial vinculada ao organismo jurídico internacional e estar plenamente explícita e confessada nos artigos do pacto da sociedade mundial a idéia do caráter transitório da instituição. Exercem os Estados mandatários um magistério político colimando a subsequente emancipação das populações coloniais.

Cumpram-se enfim referir as três espécies de mandatos: A, B e C, variando os respectivos graus de dependência, de tal sorte que na série estabelecida o mandato C implicava já, segundo Scelle, uma “anexação colonial pura e simples”.<sup>19</sup>

Mandatos do tipo A foram os de França sobre a Síria e da Inglaterra sobre a Palestina, o Iraque e a Transjordânia.

Os mandatos B abrangeram vastas seções da África Central, como o Camarões e Togo, debaixo da autoridade francesa e inglesa, Tanganica, sob gestão inglesa e Urungi-Ruanda, em poder da Bélgica.

São exemplos do mandato C aqueles que se estenderam a algumas possessões do Pacífico, como a Nova Guiné, entregue à Austrália e Samoa, à Nova Zelândia. A África do Sul exerceu também mandato C sobre a região do sudoeste da África.

As uniões de tutela não desapareceram com a extinção oficial da antiga Sociedade das Nações, ocorrida em 1946, e substituída pela Organização das Nações Unidas, que criou instituto análogo ao dos mandatos: o *trusteeship* ou administração fiduciária.

Segundo Scelle, do ponto de vista jurídico, a mudança de nome não foi das mais afortunadas e proveitosas e a rigor o mandato levava vantagem sobre o novo instrumento criado pela comunidade internacional.

Com o sistema de administração fiduciária, “uma determinada potência recebe poderes para administrar um Estado, privado do exercício, mas não da titularidade da soberania, ou um território não autônomo (quase um Estado *in fieri*), para promover aí o progresso político, econômico, social e educativo do respectivo povo”.<sup>20</sup>

De conformidade com a Carta das Nações Unidas, de 26 de julho de 1945, a instituição do *trusteeship* (administração fiduciária) se fez no interesse da paz e da segurança internacionais, com o propósito de preparar e abreviar a independência das populações dos territórios administrados, desenvolvendo em todos o sentimento da cooperação, das liberdades essenciais, dos direitos humanos e das garantias sociais.

As antigas colônias alemãs na África foram postas sob administração fiduciária com a inovação da Carta, bem como a ex-Somália italiana, até que se deu relativamente a esta última a proclamação de sua independência. A Organização das Nações Unidas mantém em funcionamento um Conselho de Administração Fiduciária,



órgão investido nas responsabilidades já mencionadas.

### **8. Do Protetorado “Imperialista” ao Protetorado “Ideológico” (e Imperialista)**

Extinta na aparência a forma clássica de Protetorado, que habitualmente entrava no Direito Público Internacional, e ainda ali se conserva

— segundo alguns publicistas como simples anacronismo das relações entre Estados, processadas numa certa fase de existência política dos povos ocidentais — nem por isso se há-de considerar aquela figura de último banida das indagações científicas e das lucubrações doutrinárias.

Verdade é que a esta altura do século, com os progressos logrados pelo princípio de autodeterminação dos povos, o Protetorado significa indubitavelmente forma cuja institucionalização “jurídica” se apresenta em crise ou já de todo anda proscrita.

Mas o conceito não desapareceu das relações entre Estados. Acha-se subjacente a toda explicitação jurídica, rebuçado em formas políticas mais sutis. Transitou do Direito Público Internacional para a Ciência Política. Cabe ao cientista das instituições, das relações e dos fatos políticos determinar sua presença na vida e comunhão dos Estados contemporâneos.

Aquele Protetorado, já dantes objeto de estudo, exposição e análise, prendia-se via de regra a uma expressão de teor político e jurídico só possível, como a História está a corroborar, nos lineamentos do imperialismo. Decaído este — após decompor-se o sistema de expansão colonial — e postos em conflito no século XX o Ocidente capitalista com o Oriente socialista, foram as ideologias que entraram a dominar por inteiro a cena das relações interestaduais, determinando a conseqüente agrupação dos Estados em duas órbitas políticas e militares, que pareciam ditar o curso das relações internacionais; os Estados Unidos, com sua rede de Estados tributários, duma parte;

doutra, a União Soviética, com os chamados satélites da “Cortina de Ferro”.

Entre essas tenazes medeava um “terceiro mundo”, de configuração ainda indecisa, forcejando por abrir uma porta de evasão e segurança para acolher em campo neutro aqueles Estados que pudessem com bom êxito — aliás, improvável — se desgarrar da “satelitização” política, econômica e financeira que os prendiam, dissimulada ou ostensivamente, àquelas órbitas maiores.

Com efeito, os Estados Unidos e a União Soviética estadeavam duas posições de força a se medirem em termos absolutos de competição ideológica. Dois centros pois de influxo e polarização da vida política universal se erguiam como eixos ao redor dos quais gravitavam Estados de soberania “juridicamente” irrepreensível. No entanto a repartição ideológica de posições agrupou à volta daqueles potentíssimos núcleos pequenos Estados cuja inteira independência se afigurava duvidosa, estimada em termos políticos, econômicos e militares.

Como se um novo Tratado das Tordesilhas estivesse dividindo o mundo entre os dois mencionados gigantes, era à sombra dos Estados Unidos e da União Soviética que medravam Estados sujeitos a um *status* político de fato, altamente característico de uma modalidade nova de Protetorado: o Protetorado “ideológico”. Haja vista o caso de várias Repúblicas da América Central em relação aos Estados Unidos ou de outras da Europa Oriental com respeito à antiga União Soviética. Comprovação irretorquível dessa tese, a intervenção americana na República Dominicana e a invasão da Tcheco-Eslováquia pelos exércitos do extinto Pacto de Varsóvia.

Onde acaba a “soberania” do Estado de independência nominal e onde começa sua respectiva sujeição como Estado protegido, só o analista político alcançará traçar aí a competente linha demarcatória, ainda agora fluida. Diz o Direito Internacional que são livres e independentes aqueles Estados. Chegam eles, com efeito, a integrar a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados

Americanos (os da órbita ocidental). Todavia uma eventual infração dos princípios políticos que amparavam os interesses essenciais do respectivo bloco a que estavam acorrentados poderia de súbito acarretar, como já acarretou nos casos supra mencionados (República Dominicana e Tcheco-Eslováquia), a quebra da soberania, patenteando-se então de maneira desabrida, rude e inequívoca os liames de Protetorado.

Emerge pois a nova categoria de Estado protegido atada ao novo tipo de Estado protetor — a superpotência, na qual se enfeuda a guarda da ideologia e a conservação de sua “pureza”, conforme dão exemplo a esse respeito, e exemplo claríssimo, os Estados Unidos e a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

O Protetorado “ideológico” encobre ou disfarça na realidade supremas motivações imperialistas. Adoçou-se a forma colonialista do passado. Juridicamente porém não se firmaram conceitos com que institucionalizar essa servidão política, que o Direito Internacional aliás ignora. Nada de nomes estigmatizados e suspeitos como o de Protetorado. Mas é ao Protetorado que as alianças militares e ideológicas contemporâneas conduzem de ordinário os Estados mais fracos. Da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e do Pacto de Varsóvia não se extraem distintos corolários. A “fidelidade democrática” e a “solidariedade socialista” são frases feitas, suscetíveis de conversão em axiomas fáceis de uma pretendida e falsa coerência ideológica.

A ideologia se fez, por conseguinte, sustentáculo do Protetorado, pretexto cômodo e seguro com que apoiar intervenções armadas e intoleráveis, contra as regras clássicas do Direito Internacional e do princípio de autodeterminação dos povos, tão penosamente propugnado pela consciência jurídica universal.

Engana-se ademais quem cuidar que o Protetorado “ideológico” da segunda metade do século XX assenta sobre massa de interesses distinta daquela que movia os egoísticos interesses estatais, outrora condicionantes do Protetorado “imperialista”. Acerca deste já nenhuma

conclusão se pode tirar senão a de que o Protetorado “imperialista” não se extinguiu. Ele apenas se transformou e continua ainda imperialista. Sucedeu-lhe o Protetorado “ideológico”, eufemismo que desonra aliás o progresso das instituições políticas e das idéias sociais neste século.

1. Marcel Prélôt, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2<sup>a</sup> ed., p. 254.
2. Hans Nawiasky, *Allgemeine Staatslehre*, 2/II, p. 206.
3. Paolo Biscaretti Di Ruffia, *Diritto Costituzionale*, 5<sup>a</sup> ed., p. 517.
4. Georges Scelle, *Manuel de Droit International Public*, p. 261.
5. Marcel Prélôt, ob. cit., p. 258.
6. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3<sup>a</sup> ed., pp. 755-761.
7. Santi Romano, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, 2<sup>a</sup> ed. rev., p. 135.
8. G. Jellinek, ob. cit., p. 754.
9. Georges Scelle, ob. cit., p. 263.
10. Georg Meyer, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes*, 3<sup>a</sup> ed., p. 28.
11. Oreste Ranelletti, *Istituzioni di Diritto Publico*, 13<sup>a</sup> ed. ampliada, p. 156.
12. G. Jellinek, ob. cit., p. 767.
13. P. J. Proudhon, *Du Príncipe Fédératif*, apud, Marcel Prélôt, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, p. 256.
14. Georges Scelle. Ob. cit., p. 198.
15. Idem, ibidem, p. 205.
16. Giorgio Del Vecchio, *Teoria del Estado*, pp. 180-181.
17. Georges Scelle. Ob. cit., p. 222.
18. Idem, ibidem, p. 223.
19. Idem, ibidem, p. 225.
20. Biscaretti Di Ruffia, ob. cit., p. 520.

## **O ESTADO FEDERAL**

*1. Conceito de Estado federal — 2. O Estado federal como Federação: 2.1 Distinção entre Federação e Confederação — 2.2 A lei da participação e a lei da autonomia — 3. O Estado federal em si mesmo frente aos Estados-membros: 3.1 O lado unitário da organização federal — 3.2 A supremacia jurídica do Estado federal sobre os Estados federados — 4. Os Estados-membros como unidades constitutivas do sistema federativo — 5. A crise do federalismo: o caso ou transformação da ordem federativa e sua repercussão no Brasil*

### **1. Conceito de Estado federal**

Com referência ao Estado federal, disse Jellinek tratar-se de “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal”.<sup>1</sup>

Dando começo à enunciação dos principais traços jurídicos que nos permitem conhecer a natureza do Estado federal, tomaremos para efeito didático primeiro o Estado federal como Federação, a seguir o Estado federal em si mesmo frente aos Estados-membros e por último os Estados-membros como unidades constitutivas do sistema federativo.

### **2. O Estado federal como Federação**

Numa contribuição que ficou inolvidável, o jurista alemão Karl Strupp distinguiu a união de direito constitucional das uniões de direito internacional.

O Estado federal pertence à primeira categoria. A lei constitucional e não o tratado é que nos fornece o critério dessa

modalidade de união de Estados. Não há por conseguinte que temer as ambigüidades de linguagem, como no caso da Suíça, quando o vocabulário político oficialmente emprega ali a expressão Confederação, em se tratando na realidade de Federação ou usa o termo cantão, significando em verdade o mesmo que Estado-membro.

A antigüidade a rigor não conheceu o fenômeno federativo com os característicos usualmente ostentados no Estado moderno. O que os gregos por exemplo denominavam Federação é aquilo que os modernos chamam Confederação. A Federação propriamente dita não a conheceram nem praticaram os antigos, visto que a mesma, tanto quanto o sistema representativo ou a separação de poderes, é das poucas idéias novas que a moderna ciência política inseriu em suas páginas nos três últimos séculos de desenvolvimento.

### *2.1 A distinção entre Federação e Confederação*

Conforme anotou proficientemente o constitucionalista alemão Nawiasky, vários foram os critérios distintivos buscados para fixar os conceitos de Federação e Confederação.

Propunham uns a firmeza, solidez ou profundidade da relação entre os Estados, alcançando essa relação seu grau mais alto na Federação e seu ponto mais baixo na Confederação.

Outros se volveriam para a consideração da indissolubilidade do laço federativo, face a possibilidade jurídica da secessão dos Estados, admissível em se tratando de organização confederativa; em verdade porém nada obsta a que uma Federação venha eventualmente a dissolver-se, a despeito da profissão de fé constitucional em sua perpetuidade, feita por exemplo no caso do § 4º do artigo 60 da Constituição brasileira, que não admite por objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação.

Demais, houve quem visse como expressão distintiva das duas formas de união de Estados a ausência de um poder político único da

Confederação, ao contrário do que se dá na Federação, detetora de poder soberano no círculo das relações internacionais; ocorre todavia, segundo aquele eminente constitucionalista, que em caso de guerra nada impede se forme nas Confederações um centro único de comando e autoridade, a serviço da política externa uniforme dos Estados participantes.

Enfim, quis-se tomar por critério básico o fato de a atividade unitária da Confederação projetar-se em sentido externo e não em sentido interno, para fora e não para dentro; ainda aqui há exceções, quando em determinadas Confederações se acham estatuídas garantias de ordem e segurança pública ou regras destinadas a estrita observância da igualdade dos direitos políticos dos cidadãos, se bem que o mecanismo regulador do controle desses princípios caiba individualmente aos Estados-membros.

Invalidados pois pelas objeções já referidas os vários critérios propostos, resta, segundo Nawiasky, por traço verdadeiramente distintivo a inexistência nas Confederações, ao revés do que se passa nas Federações, de legislação unitária ou comum, criando indiferentemente direitos e obrigações imediatas para os cidadãos dos diversos Estados.

No Estado federal deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externa e do ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização.

Como dispõem dessa capacidade de auto-organização, que implica o poder de fundar uma ordem constitucional própria, os Estado-membros, atuando aí fora de toda a submissão a um poder superior e podendo no quadro das relações federativas exigir do Estado Federal o cumprimento de determinadas obrigações, se convertem em organizações políticas incontestavelmente portadoras de caráter estatal.

## *2.2 A lei da participação e a lei da autonomia*

Há, segundo Georges Scelle, dois princípios capitais que são a chave de todo o sistema federativo: a lei da participação e a lei da autonomia.

Mediante a lei de participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são no dizer de Le Fur partes tanto na criação como no exercício da “substância mesma da soberania”, traços estes que bastam já para configurá-los inteiramente distintos das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado unitário.

Através da lei da autonomia manifesta-se com toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição federal.

A participação e a autonomia são processos que se inserem na ampla moldura da Federação, envolvidos pelas garantias e pela certeza do ordenamento constitucional superior — a Constituição federal, cimento de todo o sistema federativo. Tanto a participação como a autonomia existem em função das regras constitucionais supremas, que permitem ver na Federação, como viu Tocqueville no século XIX, duas sociedades distintas, “encaixadas uma na outra”, a saber, o Estado federal e os Estados federados harmonicamente superpostos e conexos.



### **3. O Estado federal em si mesmo frente aos Estados-membros**

Como vimos, as bases do Estado federal assentam no direito constitucional e não no direito internacional.

Há Estado federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado federal, dá forma às suas instituições e estatui órgãos legislativos com ampla competência para elaborar regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados-membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância tanto das leis específicas dos Estados-membros a que pertencem, como da legislação federal.

A presença do Estado federal em todos os Estados, segundo os termos que lhe faculta a Constituição federal, não se faz tão-somente por via legislativa. A Constituição confere também ao Estado federal competência para o exercício de atribuições administrativas mediante sistemas que variam segundo o modelo da organização federal: no Brasil e nos Estados Unidos, por via executiva direta; na Alemanha, em associação com os Estados-membros, caindo sob controle e supervisão do poder federal o aparelho administrativo do Estado-membro, e na Áustria, pelo emprego combinado dos dois sistemas.

Por último, dispõe o Estado federal de um terceiro poder próprio — o poder judiciário, com seus tribunais e sobretudo com uma Corte de justiça federal, de caráter supremo, destinada a dirimir os litígios da Federação com os Estados-membros e destes entre si, convertendo-se num dos órgãos fundamentais do sistema federativo, aquele que é chamado a operar o equilíbrio de toda a ordem, a estrita conformidade dos poderes da União e dos Estados com os princípios básicos da Constituição.

### 3.1 O lado unitário da organização federal

O Estado federal, sede da *summa potestas*, a saber, da soberania, aparece por único sujeito de direito na ordem internacional, toda a vez que se trate de atos que impliquem exteriorização originária da vontade soberana.

É esse grau na qualidade de um poder que se move externamente com absoluta independência o traço mais visível com que distinguir o Estado federal das coletividades estatais associadas.

Dotados de autonomia, poder que lhes consente organização própria, organização portanto de Estado, uma vez que o poder de que são titulares é da mesma natureza, da mesma espécie e da mesma substância daquele de que se compõe o poder do Estado federal, os Estados-membros não possuem todavia aquele traço de superioridade, aquele grau máximo que faz privilegiado o poder do Estado federal, que o qualifica, pela razão mesma de ser um poder soberano.

O monopólio da personalidade internacional por parte do Estado federal — porquanto somente ele, segundo Kunz, comparece perante o *forum* do Direito das Gentes, tornando mediata e de segundo plano a ação internacional dos Estados federados, de presença externa sempre acobertada ou afiançada pelo poder soberano da organização federal — induziu a Kelsen, Kunz e alguns internacionalistas da chamada Escola de Viena a tomarem o Estado federal como dotado da mesma natureza ou estrutura do Estado unitário, havendo entre ambos tão-somente diferença de grau e não de fundamento.

Verifica-se todavia que o direito e os fatos na ordem internacional estão por vezes a refutar o rigor daquele monopólio. Assim ocorre no caso da participação de unidades federadas em órgãos internacionais, providas tais unidades de personalidade jurídica.

Haja vista a Ucrânia e a Rússia Branca, com representação diplomática e direito de voto em as Nações Unidas, quando se sabe que a URSS entrava habitualmente na classificação jurídica dos tratadistas como um dos exemplos contemporâneos de Federação.

A par da unidade de poder externo, ordinariamente exclusivo, possui o Estado federal também unidade relativa a todo o espaço geográfico sobre o qual assenta seu sistema de organização jurídica. Mas do ponto de vista interno, há, paralelamente distribuídas pela maior parte da área geográfica da Federação ou por toda essa área (se não houver territórios federais), diversas unidades de poder, que são os Estados-membros, servidos de elementos constitutivos, como território e povo, os quais tomados conglobadamente vêm a formar um só território, e um só povo: o território e o povo do Estado federal, sujeitos, pelo aspecto nacional, à jurisdição única do poder central.

Todos esses dados acima considerados patenteiam incontestavelmente o lado unitário da organização federal, resumido por consequência na determinação da nacionalidade, na existência de órgãos federais capazes de atuar sobre toda a coletividade estatal, e no território, que, tomado de conjunto só conhece, em matéria de competência federal, um único poder: o da Federação que sobre o mesmo incide soberanamente.

### *3.2 A supremacia jurídica do Estado federal sobre os Estados federados*

A superioridade do Estado federal sobre os Estados federados fica patente naqueles preceitos da Constituição federal que ordinariamente impõem limites aos ordenamentos políticos dos Estados-membros, em matéria constitucional, pertinentes à forma de governo, às relações entre os poderes, à ideologia, à competência legislativa, à solução dos litígios na esfera judiciária, etc.

Considerando o Estado federal em face do Estado federado, como sucintamente acabamos de fazê-lo, deve sobretudo impressionar-nos a superioridade marcante da organização do Estado federal sobre a organização dos Estados federados.

A Constituição Federal é o cimento jurídico dessa supremacia imposta através das regras limitativas do ordenamento político das

unidades componentes.

Vejamos exemplos concretos de tais disposições restritivas. Tomemos para logo a Constituição brasileira nas alíneas constantes do inciso VII do artigo 34, que estabelece a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Qualquer violação desses princípios faz lícito o emprego da técnica de salvaguarda do sistema federativo: a intervenção federal.

A prevalência do ordenamento constitucional federal torna a fazer-se sentir em matéria de competência legislativa, quando a Constituição Federal, discriminando as competências entre o governo federal e os governos dos Estados-membros, tende a cortar ou diminuir a esfera de competência das organizações federais, mediante sistemas que nas Federações usualmente se reduzem a três modalidades básicas de discriminação: enumeração das competências respectivas do Estado federal e dos Estados federados; enumeração das competências federais e enumeração das competências dos Estados-membros.

No segundo caso, presume-se que as matérias não discriminadas são da competência dos Estados federados ao passo que no terceiro caso vale a presunção oposta.

Por último, o predomínio do ordenamento constitucional do Estado federal se manifesta quando determinados sistemas federativos, assentados sobre o sistema das Constituições rígidas, erigem em boa lógica jurídica um tribunal supremo, cujos juizes se tornam guardiães da Constituição, servindo tal corte de justiça para dirimir, em julgamento final, as pendências porventura suscitadas entre o Estado federal e os Estados federados.

Na Constituição brasileira semelhante órgão — o Supremo Tribunal Federal — é instituído no inciso I do artigo 92, e exercita o

controle de constitucionalidade nos termos do artigo 97.

Em suma, a supremacia do Estado federal sobre o Estado federado, objeto das presentes cogitações, se manifesta indeclinavelmente, conforme vimos, mediante os três pontos fundamentais já enumerados: observância obrigatória de certos princípios básicos ou mínimos da organização federal pelos Estados-membros, adoção de um sistema de competência pela Constituição Federal, que as reparte no seio da ordem federativa e, por último, instituição de um tribunal supremo, guardião da Constituição Federal.

#### ***4. Os Estados-membros como unidades constitutivas do sistema federativo***

Na Federação, os Estados federados, dispendo do poder constituinte, decorrente de sua condição mesma de Estado, podem livremente erigir um ordenamento constitucional autônomo e alterá-lo a seu talante, desde que a criação originária da ordem constitucional e sua eventual reforma subsequente se façam com inteira obediência às disposições da Constituição Federal.

Essa competência do Estado federado preside à pluralidade e variedade de formas de organização política que se observam em toda a Federação, as quais, porém, ao lado da máxima diversificação possível, ostentam por igual certa constância, visível precisamente na sua adequação às máximas federativas fundamentais, das quais decorre por inteiro a harmonia do sistema.

São as unidades federadas Estados verdadeiros na medida em que atuam como sistema completo de poder, com legislação, governo e jurisdição própria, nada tolhendo o exercício das faculdades de organização e competência atribuídas pela Constituição Federal.

Mas a posição dos Estados-membros no quadro federativo não se cifra apenas no desempenho de sua autonomia constitucional em matéria legislativa, executiva ou judiciária, senão que cumpre ver ao lado dessa autonomia — essencial, diga-se de passagem, à identificação

de toda união estatal federativa, cujos Estados participantes venham a distinguir-se do Estado unitário — aqueles pontos da organização federal em que os Estados federados aparecem por sua vez tomando parte ativa e indispensável na elaboração e no mecanismo da Constituição Federal.

Aqui os Estados-membros estão mais a dar do que a receber. Fixa-se com esse aspecto a importância capital da participação do Estado na Federação, acentuando-se aí por excelência outro ângulo verdadeiramente federativo do sistema — o ângulo da participação — o qual se acrescenta ao já examinado da livre competência dos Estados-membros de estatuírem acerca de matéria que a Constituição Federal porventura lhes haja reservado.

Temos então a organização federal implicando a dualidade do poder legislativo, repartido em duas Casas, uma representativa do conjunto dos cidadãos, com participação variável dos Estados, segundo índices populacionais, e outra, que ao invés de representar o povo da Federação em sua totalidade, se toma por representativa dos Estados, a chamada Câmara Alta ou Senado, onde, segundo afirma Prélot, os Estados-membros recebem representação como tais, “na qualidade de elementos constitutivos e não por consideração a sua respectiva importância”.

Tanto assim que esse aspecto da Federação como “sociedade entre iguais”, como “democracia de Estados”, como “igualdade de Estados participantes” se acha de todo preservado pelo sistema federativo brasileiro e norte-americano, observando-se a esse respeito que nos Estados Unidos, Estados como Nevada e Alasca, de população inferior a 200.000 habitantes, elegem dois senadores cada um, número igual ao do Estado de Nova Iorque, com seus 24 milhões de habitantes.

Algo idêntico se passa no Brasil com o Estado do Acre de população relativamente ínfima e que elege a mesma quantidade de senadores que o Estado de São Paulo, não obstante a maior extensão territorial, o maior nível de riqueza, a mais ampla concentração demográfica deste último. A despeito de exemplos contrários, quais os

que se deparavam no antigo Reich alemão, com a Prússia constitucionalmente privilegiada sobre as demais unidades federativas, a boa regra ou princípio de organização federal manda, segundo Le Fur, que cada Estado particular “tenha o mesmo número de representantes dos demais Estados-membros, qualquer que seja a diferença entre eles existente, tanto do ponto de vista da extensão territorial como do número de habitantes”.<sup>2</sup>

O “bicameralismo” ou legislativo dual confere ao Estado-membro através da câmara representativa dos Estados ingerência ativa em matéria de revisão constitucional, tornando-se ponto dos mais característicos do sistema federativo.

O sistema de duas Câmaras, da essência da ordem federativa, testemunha precisamente uma técnica vertical de separação de poderes. Um ramo do poder legislativo — o Senado — exprime a vontade dos Estados, mas o poder político soberano se manifesta também através da segunda casa legislativa: a Câmara de Deputados ou Casa de Representantes por onde se filtra a vontade dos cidadãos, vontade democrática, vontade popular, que expressa, na produção da ordem jurídica, o sentimento nacional unificado.

Mas é, conforme vimos, mediante a Câmara Alta, que o poder constituinte federal para exercer-se em matéria de reforma ou revisão constitucional cai na dependência da aprovação dos Estados, visto que as modificações constitucionais ficam sujeitas, no federalismo autêntico, à aprovação da Casa de representantes dos Estados federados, por maioria variável de seus componentes: em algumas Constituições por maioria absoluta; noutras — e é o caso da Constituição brasileira — por maioria de três quintos (§ 2<sup>a</sup> do artigo 60).

A rigidez constitucional norte-americana acentua esse aspecto federativo da participação dos Estados com o requisito de aprovação da revisão ou *amendment* por três quartas partes pelo menos dos Estados integrantes da Federação. A vontade dos Estados-membros é, por conseqüência, básica para a formação da vontade federal tocante a qualquer reforma da Constituição.

## ***5. A crise do federalismo: ocaso ou transformação da ordem federativa e sua repercussão no Brasil***

Não são raros os que entendem que o federalismo se acha irremissivelmente condenado a desaparecer na crise do Estado contemporâneo, cuja concentração de poder tende cada vez mais a anular o que ainda resta de autonomia nas coletividades políticas participantes da composição federativa, mal permitindo distingui-las das unidades que integram o Estado unitário descentralizado.

Afigura-se-nos todavia que não é tanto o federalismo como fenômeno político associativo que está em crise senão uma forma doutrinária do federalismo, aquela a que se prende desde as origens e que gerou determinada moldura jurídica aparentemente intocável, ainda agora subsistente e no interior da qual porém se vão processando as inevitáveis transformações do sistema, ditadas pela mudança dos tempos e por imperativo das necessidades políticas e sociais, mais poderosas talvez que a vontade dos propugnadores das teses federalistas rigorosas do século XIX.

Houve por conseqüência, como não seria de estranhar, considerável alteração de conteúdo e forma, obrigando o sistema federativo a dar as máximas provas de seu poder adaptativo.

Dessas transformações resultou um federalismo novo, elástico, quase irreconhecível àqueles que ainda sustentam com entono as máximas do federalismo clássico, e se recusam terminantemente a aceitar o que ocorreu como variação necessária, decorrente do desenvolvimento das práticas federativas, segundo novos tempos e novas circunstâncias. Bem ao contrário, cuidam essas vozes defrontar-se em definitivo com a ruína da idéia federalista, tal a extensão e profundidade das mudanças já verificadas.

Afigura-se-nos todavia, insistindo em ponto de vista enunciado, que a crise envolve menos o federalismo que uma forma de federalismo: a que traz em certa maneira a marca do Estado liberal e sua decadente



ideologia.

Era natural que nos primeiros tempos do federalismo houvesse coincidência quase perfeita e harmônica entre forma e conteúdo, entre a moldura jurídica e a idéia interna viva e propulsora de todo o sistema.

Três épocas distintas assinalam pois o caminho já percorrido pela organização do Estado federal.

Na primeira época, que corresponde à adoção desse originalíssimo princípio, das duas leis que regem a Federação (autonomia e participação), era a lei da autonomia aquela que se mostrava mais dominadora, com os Estados participantes entrincheirados numa posição de força, imperante tanto nos fatos como na doutrina.

Foi o período em que Tocqueville, inversamente ao que agora sucede, escrevia seus presságios sombrios acerca do futuro do sistema federativo, com a Federação posta debaixo da ameaça de eventual dispersão ou desaparecimento, decorrente do excesso de competência dos Estados-membros.

O segundo período vem a ser aquele em que se alcança o perfeito equilíbrio entre a União e os Estados federados, entre a doutrina federalista e as instituições criadas e praticadas em nome dessa doutrina.

Nessa fase histórica havia chegado já ao fim o tormentoso debate dos juristas e políticos que interrogavam com alguma perplexidade doutrinária se a Constituição Federal era lei ou contrato; se era lei — lei constitucional rígida — dava ao governo central, como sujeito de direito, inteira, direta e imediata autoridade política sobre todo o povo da União; se era apenas contrato, haveria tão-somente , entre a União e os Estados participantes, mera relação jurídica com o governo central, exercendo este uma *jure delegationis*, delegação de poderes de Estados livres e soberanos, providos do direito de secessão, face a temporariedade e dissolubilidade do laço federativo.

A época historicamente marcada pelo dissídio doutrinário dos autonomistas Calhoun, da Carolina do Norte (Estados Unidos) e Max von Seydel, da Baviera (Alemanha) contra os publicistas e

jurisconsultos da tradição dos autores do *Federalista*, como pretendiam ser Webster, Story, e outros, vitoriosos com a guerra da secessão, tanto no pleito das armas como das idéias, ficara definitivamente para trás, suplantada pela fase de apogeu no equilíbrio do sistema federal, em que os princípios sustentados por aqueles últimos se tornaram imperantes tanto na doutrina como na praxe. Verificou-se Conseqüentemente o equilíbrio das tendências unionistas com as tendências particularistas, das correntes unitaristas com as correntes federalistas, das chamadas forças centrípetas com as forças centrífugas.

A terceira fase, que podemos nomear fase contemporânea do federalismo, assistiu à rotura do equilíbrio observado no período anterior entre os dois dados fundamentais da autonomia e da participação, com amplo predomínio desta feita da participação e considerável atenuação e declínio da autonomia.

Aqui o investigador político do século XX chegará decerto a conclusão diametralmente oposta àquela de Tocqueville; o excesso de poderes federais e não de poderes estaduais, conforme estava no pensamento do autor francês, seria a causa do debilitamento da Federação e de seu iminente perigo de vida.

Com o terceiro período se desenrola evidente crise do federalismo, de proporções comparáveis à que se observou na transição da primeira para a segunda fase, quando se deu o debate contraditório acerca da extensão da competência dos Estados, com o poder federal ainda em defensiva teórica.

Tendo havido desequilíbrio, agora em detrimento dos Estados-membros, há quem diga que o federalismo está morto.

Todavia se nos pomos a observar acuradamente o curso dos sucessos políticos internacionais, vamos verificar que o princípio federativo não se acha de todo exausto, reaparecendo nas soluções propostas para a unificação do campo ocidental europeu, animando por exemplo a velha idéia da criação dos Estados Unidos da Europa e tendo a mesma voga em continentes como a África e a Ásia, onde muitos Estados vêem no laço federativo a chave de seus destinos, e onde o

federalismo ou surge como remédio já aplicado a populações que se emancipam politicamente ou está sendo preconizado para a salvação futura dos Estados débeis e recém-formados, atravessando penosas condições de existência.

Mas nos Estados federais mais antigos há efetivamente crise do federalismo, e essa crise enche de apreensões o velho sentimento federalista. Este se acha voltado mais para a conservação das bases jurídicas tradicionais do sistema, cerrando pois suas vistas a qualquer exame interpretativo dos fatores determinantes da mudança havida, a esta altura realmente irreversível.

A expansão industrial do século XX, o considerável alargamento das vias de comércio entre os Estados, o imenso progresso tecnológico de caráter unificador, a propagação das ideologias que apagam e crestam as variações do particularismo político, erigindo camadas maciças e uniformes de opinião, o conseqüente incremento da legislação social apaziguadora do conflito entre o trabalho e o capital e o excesso de dirigismo econômico se apresentam como fatores principais da transformação já operada. Tal transformação, sacrificando a competência efetiva dos Estados-membros, deixou quase revogada a lei da autonomia, fez do intervencionismo estatal necessidade indeclinável à subsistência mesma do Estado federal, tornou o poder central mais sensível e sujeito ao influxo maior da massa nacional dos cidadãos que ao influxo dos Estados-membros, colocou os Estados, em face da deficiência de seus recursos, debaixo da servidão financeira do poder federal (de sorte que já não podem estes sobreviver fora das subvenções do erário da União) e desenvolveu em suma nos cidadãos mesmos certo sentimento de menoscabo ou de ruínosa indiferença às prerrogativas autonomistas das unidades componentes, o que, em algumas Federações, como o Brasil e os Estados Unidos, veio avolumar as correntes de opinião mais favoráveis aos interesses da União, identificados portanto com o interesse nacional, contraposto ao dos Estados, o qual se principiou a condenar por representativo de formas de egoísmo e particularismo.

Todos esses agentes atuaram decisivamente, valendo destacar dentre os mesmos sobretudo os de ordem financeira e econômica.

No Brasil, a inflação galopante há sido causa atuante no processo de desagregação do velho federalismo. Os Estados com orçamentos sujeitos a vertiginosos *déficits* caíam sob a “intervenção” permanente das ajudas federais, que, politizadas, criavam dependência e lhes arrebatavam, perdida já a autonomia financeira e econômica, o que ainda restava efetivamente da antiga autonomia política. Demais, esta autonomia nunca desfrutou o prestígio de uma tradição histórica, nunca deitou raízes nas origens da comunhão nacional: o Império unitário a reprimia, a República, federativa, só veio a produzi-la artificialmente.

Nos Estados Unidos, segundo refere Durand, ocorre o mesmo desequilíbrio entre os recursos federais e os recursos estaduais, estimando-se que dos 55 bilhões de dólares de despesas públicas, em 1948, 48 bilhões foram empregados pelo Estado federal.<sup>3</sup>

Quando se traça pois esse inarredável quadro da esmagadora superioridade econômica e financeira do Estado federal sobre as unidades federadas e se observa a dependência efetiva a que estas ficam sujeitas, a primeira impressão que se tem é de negar a existência contemporânea do sistema federal, o qual teria já transitado para uma fórmula de mera descentralização administrativa. Assim é que alguns autores acham mais prudente e verídico falar de Estado unitário de máxima descentralização do que propriamente de Estado federal.

As correntes federalistas que descendem da tradição clássica do federalismo pensam desse modo e chegam a essa amarga conclusão, porquanto vêem mais participação com dependência do que autonomia com participação nos moldes do Estado federal contemporâneo.

Entendemos ao contrário que o federalismo não desapareceu, mas se transformou. Na terceira fase, o finalismo social dos poderes públicos se tornou mais agudo do que nunca. Não tanto porque o Estado o quisesse, mas porque as necessidades e reclamos dos governados assim o obrigaram. Onde o Estado entendeu por mero voluntarismo de poder

abusar dos meios materiais à sua disposição, houve efetivo desvirtuamento de seu intervencionismo, visto que aí ficava politizado ou instrumentalizado em proveito pessoal dos titulares do poder aquela imperiosa e indeclinável necessidade de empregar recursos estatais para o conseguimento de fins de interesse público.

Assim considerado, o intervencionismo é malsão. Arruína qualquer estrutura federativa. Mas quando os problemas de governo se situam em nível elevado, quando o poder central na organização federativa é chamado a empregar recursos que não estariam ao alcance dos Estados-membros para a consecução de obras públicas, tanto do interesse regional como nacional, quais, nos Estados Unidos, o Projeto do Vale do Tennessee e no Brasil o petróleo da Bahia, a açudagem e a eletrificação do Nordeste, bem como os planos regionais de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM etc), seria rematada insensatez impugnar a presença do poder federal e seus auxílios financeiros em nome de preconceitos federalistas de todo suplantados.

Será trabalho de juristas retocar a velha e imobilizada estrutura jurídica do antigo federalismo, acomodando-a às condições novas do sistema, que irrevogavelmente se moverá agora e de futuro no âmbito de um Estado eudemoniístico, o “Welfare State”, realidade primeira, que trouxe já para o Estado presente a política do salário-mínimo, da previdência, das reformas sociais profundas na idade das massas e da socialização do poder e da riqueza.

Quem não puder compreender ou admitir as razões por que a lei da participação já prepondera sobre o velho dogma das autonomias estaduais intangíveis não terá mais saída senão pôr o epitáfio sobre o federalismo, que eles, os federalistas contemporâneos descontentes, jamais voltarão a encontrar à moda do século XIX.

Se tivermos porém a visão aberta e a sensibilidade bastante apurada com que acompanhar o curso da vida no laboratório social, nenhuma dificuldade defrontaremos então para proclamar em fase de florescente desenvolvimento o neofederalismo do século XX. Mas entendido este qual o fizemos, a saber, acrescido daquelas emendas que

poêm o direito em dia com os fatos, previnem os desvirtuamentos do intervencionismo estatal, cortam os elementos de fundo da crise federativa na estrutura do Estado contemporâneo, alhanam obstáculos e conduzem a uma possível solução do problema federativo.

1. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª ed., p. 769.
2. Le Fur, L. *État Fédéral et Confédération D'États*, p. 621.
3. Charles Durand, "L'État Fédéral", in *Le Fédéralisme*, p. 213.

## AS FORMAS DE GOVERNO

*1. Formas de governo e formas de Estado — 2. A classificação de Aristóteles: monarquia, aristocracia e democracia — 3. O acréscimo romano à classificação de Aristóteles: o governo misto (Cícero) — 4. As modernas classificações das formas de governo: de Maquiavel a Montesquieu — 5. Formas fundamentais e formas secundárias de governo (Bluntschli) — 6. As formas de governo segundo o critério da separação de poderes: governo parlamentar, governo presidencial e governo convencional — 7. A crise da concepção governativa e as duas modalidades básicas de governo: governos pelo consentimento e governos pela coação.*

### **1. Formas de governo e formas de Estado**

Entre autores estrangeiros reina confusão quanto ao emprego das expressões formas de Governo e formas de Estado. O vocabulário político alemão denomina formas de Estado (*Staatsformen*) aquilo que os franceses conhecem sob a designação de formas de Governo, como, por exemplo, nas classificações mais antigas e tradicionais, a monarquia, a aristocracia e a democracia.

Afigura-se-nos que a nomenclatura francesa é mais precisa porquanto deixa clara a distinção entre formas de Estado e formas de Governo.

Como formas de Estado, temos a unidade ou pluralidade dos ordenamentos estatais, a saber, a forma plural e a forma singular; a sociedade de Estados (o Estado Federal, a Confederação, etc.) e o Estado simples ou Estado unitário.

Como formas de Governo, temos a organização e o funcionamento do poder estatal, consoante os critérios adotados para a determinação de sua natureza. Os critérios mais em voga são principalmente três: a) o do número de titulares do poder soberano; b) o da separação de poderes, com rigoroso estabelecimento ou fixação de suas respectivas relações; e c) o dos princípios essenciais que animam as práticas

governativas e conseqüente exercício limitado ou absoluto do poder estatal.

O primeiro critério tem o prestígio do nome de Aristóteles e de quantos adotaram subseqüentemente, com algumas variações, a sua afamada classificação das formas de Governo.

Os dois últimos são mais recentes, traduzindo melhor a compreensão contemporânea do fenômeno governativo e sua institucionalização social.

O segundo, relativo à separação de poderes, dominou durante toda a idade do Estado liberal, representando uma das faces do formalismo constitucional do século passado, apoiado na teoria de Montesquieu, sem que este de modo algum pressentisse essa eventual aplicação, extraída aliás como conseqüência lógica de sua doutrina.

O terceiro, voltado para os princípios básicos que animam a vida política, é de todo contemporâneo, representando uma reação contra a rigidez do critério anterior, o qual tinha mais em vista a *forma* do que o *fundo* das instituições.

As classificações mais célebres são porém aquelas que obedecem ao primeiro critério já referido. Abrangem, por exemplo, a classificação de Aristóteles, de Maquiavel e de Montesquieu, levando em conta, principalmente, o número de pessoas que exercem o poder soberano.

## **2. A classificação de Aristóteles: monarquia, aristocracia e democracia**

A monarquia, a primeira dessas formas, representa, segundo Aristóteles, o governo de um só. Atende o sistema monárquico à exigência unitária na organização do poder político, exprimindo uma forma de governo na qual se faz mister o respeito das leis.

A aristocracia, como segunda forma, na classificação de Aristóteles, significa o governo de alguns, o governo dos melhores. Na etimologia da palavra “aristocracia” deparamo-nos já com a idéia de força. Essa raiz evolve naturalmente para a acepção de força da cultura,



força da inteligência, força entendida de modo qualitativo, força, por conseguinte, dos melhores, dos que tomam as rédeas do governo. A exigência de todo governo aristocrático deve ser, segundo Aristóteles, a de seleccionar os mais capazes, os melhores.

Quanto ao terceiro tipo de governo, contido nessa classificação, Aristóteles fá-lo corresponder à Democracia, governo que deve atender na sociedade aos reclamos de conservação e observância dos princípios de liberdade e de igualdade.

Os que repreendem Aristóteles por haver procedido na classificação das formas de governo com critério quantitativo, estão todavia deslembrados de que o insigne filósofo político da Grécia distinguira as chamadas formas de governo puro das formas de governo impuro.

Governos puros são, no pensamento aristotélico, aqueles em que os titulares da soberania, quer se trate de um, de alguns ou de todos, exercem o poder soberano tendo invariavelmente em vista o interesse comum, ao passo que os governos impuros são aqueles em que, ao invés do bem comum, prevalece o interesse pessoal, o interesse particular dos governantes contra o interesse geral da coletividade.

Quando esses interesses pessoais se sobrepõem, na gestão dos negócios públicos, aos interesses da sociedade, aquelas formas de governo já mencionadas degeneram por completo.

Desvirtuada de seu significado essencial de governo que respeita as leis, a monarquia se converte em tirania, a saber, governo de um só, que vota o desprezo da ordem jurídica.

A aristocracia depravada se transmuda em oligarquia, plutocracia ou despotismo, como governo do dinheiro, da riqueza desonesta, dos interesses econômicos anti-sociais.

A democracia decaída se transfaz em demagogia, governo das multidões rudes, ignaras e despóticas.

### **3. O acréscimo romano à classificação de Aristóteles: o governo misto (Cícero)**

Os escritores políticos da sociedade romana acolheram com reservas a classificação de Aristóteles. Alguns, como Cícero, acrescentaram às formas já conhecidas da classificação aristotélica um quarto tipo: a forma mista de governo.

Essa forma, segundo Cícero, existia no Estado romano mesmo e vinha a ser a melhor de todas. O governo misto aparece, via de regra, por mera limitação ou redução dos poderes da monarquia, da aristocracia e da democracia, mediante determinadas instituições políticas, tais como um Senado aristocrático ou uma Câmara democrática.

Autores modernos que admitem a existência da forma mista de governo, entendem que a Inglaterra oferece contemporaneamente o mais persuasivo exemplo dessa modalidade de organização do governo.

Com efeito, há na Inglaterra um sistema monárquico no qual o Rei, a Câmara Alta (Câmara dos Lordes) e a Câmara Baixa (Câmara dos Comuns) formam conjuntamente o Parlamento. Como se vê, esse país apresenta um quadro político onde o poder real combina três elementos institucionais, que são as peças básicas do sistema: a Coroa monárquica, a Câmara aristocrática e a Câmara democrática ou popular.

Dos publicistas modernos, que não aderem ao sistema de classificação de Aristóteles e sustentam a modalidade mista de organização do governo, destaca-se Mirabeau, insigne orador político da Revolução Francesa, que, em discurso proferido por volta de 1790, já declarava que num certo sentido as repúblicas são monarquias, e num certo sentido também as monarquias são repúblicas.

Com respeito ao governo misto, tão fervorosamente preconizado por Cícero, cumpre advertir na censura e crítica que lhe faz Tácito nos *Anais*, ao negar valor, até mesmo existência a semelhante modelo de Estado. Disse Tácito naquela obra, que nenhum Estado misto há na realidade, ou se houver, será sempre de duração efêmera.

#### **4. As modernas classificações das formas de governo: de Maquiavel a Montesquieu**

De Aristóteles e Cícero, passemos a Maquiavel, o secretário florentino, que tanto se imortalizou na ciência política, e que abre o capítulo primeiro de *O Príncipe*, sua obra-prima, com aquela afirmativa de que “todos os Estados, todos os domínios que exerceram e exercem poder sobre os homens, foram e são ou Repúblicas ou Principados”.<sup>1</sup>

Com essa afirmação, classifica Maquiavel as formas de governo em termos dualistas: de uma parte, a monarquia, o poder singular; e, de outra parte, a República, ou poder plural. A república, segundo Maquiavel, abrange a aristocracia e a democracia.

De Maquiavel vamos a Montesquieu, cuja classificação é a mais afamada dos tempos modernos.

Em toda forma de governo distingue Montesquieu a *natureza* e o *princípio* desse governo. A *natureza* do governo se exprime naquilo que faz com que ele seja o que é. O *princípio* do governo, por sua vez, vem a ser aquilo que o faz atuar, que anima e excita o exercício do poder: as paixões humanas, por exemplo.<sup>2</sup>

São formas de governo: a república, a monarquia e o despotismo, conforme a enumeração que consta do *Espírito das Leis*.

A república compreende a democracia e a aristocracia. A *natureza* de todo governo democrático consiste, segundo Montesquieu, em a soberania residir nas mãos do povo. Quanto *ao princípio* da democracia, temos a virtude, que se traduz no amor da pátria, na igualdade, na compreensão dos deveres cívicos. Com relação à aristocracia, sua *natureza* é a soberania pertencer a alguns e seu *princípio* a moderação dos governantes.<sup>3</sup>

Quanto à monarquia, diz Montesquieu que se trata do regime das distinções, das separações, das variações e dos equilíbrios sociais. Sua *natureza* decorre de ser o governo de um só. Cumpre aqui ao soberano governar mediante leis fixas e estabelecidas. A organização política da

monarquia toma por traço característico a presença de poderes ou corpos intermediários na sociedade. Essas organizações privilegiadas e hereditárias são o clero, a justiça e a nobreza, que atuam em presença do trono como poderes subordinados e dependentes.<sup>4</sup>

O *princípio* da monarquia se cifra no sentimento da honra, no amor das distinções, no culto das prerrogativas. Interpretando o pensamento de Montesquieu, assevera Emilio Faguet que esse princípio monárquico não é o sentimento exaltado da dignidade pessoal, nem tampouco o orgulho feudal, mas o desejo de ser distinguido numa corte brilhante, a satisfação do amor próprio numa posição, num grau, num título, numa dignidade. A honra, como princípio monárquico, desperta nos servidores da Coroa a paixão da fidelidade pessoal, a dedicação, o altruísmo, a abnegação, o desapego e o sacrifício.<sup>5</sup>

Por fim, o despotismo. Sua *natureza* se resume na ignorância ou transgressão da lei. O monarca reina fora da ordem jurídica, sob o impulso da vontade e dos caprichos pessoais. O *princípio* de todo o despotismo reside no medo: onde há desconfiança, onde há insegurança, onde há incerteza, onde as relações entre governantes e governados se fazem à base do temor recíproco, não há, segundo Montesquieu, governo legítimo, mas governo despótico, governo que nega a liberdade, governo que teme o povo.<sup>6</sup>

Segundo esse mesmo clássico da democracia liberal não chega sequer o despotismo a ser uma forma de governo, porquanto diz o filósofo político: “o governo é o lavrador que semeia e colhe; o despotismo é o selvagem que corta a árvore para colher os frutos”.<sup>7</sup> E, de modo mais conclusivo: “o despotismo não é outra coisa senão uma multidão de iguais e um chefe”.<sup>8</sup>

## **5. Formas fundamentais e formas secundárias de governo (Bluntschli)**

Das classificações de formas de governo aparecidas modernamente, depois da de Montesquieu, é de ressaltar a de autoria

do jurista alemão Bluntschli, que distinguiu as formas fundamentais ou primárias de governo das formas secundárias.<sup>9</sup>

Ao distinguir as formas fundamentais, afirmou o egrégio publicista que aí o princípio de sua classificação atendia à qualidade do regente, ao passo que nas formas secundárias o critério a que obedeceu era o da participação que têm no governo os governados.

São formas fundamentais: a monarquia, a aristocracia, a democracia e a ideocracia ou teocracia.<sup>10</sup>

Como se vê, Bluntschli enumera as formas já conhecidas da antiga classificação aristotélica, acrescentando porém uma quarta forma: a ideocracia ou teocracia.

Com efeito, assevera esse pensador que há sociedades políticas organizadas onde a concepção do poder soberano não reside em nenhuma entidade temporal, em nenhum ser humano, singular ou plural, senão que se afirma ter a soberania por sede uma divindade. Conseqüentemente, em determinadas formas de sociedade impera uma doutrina teológica da soberania. Não se deve por conseguinte menosprezar semelhantes modelos de sociedade, onde a teoria do poder político, debaixo da inspiração sobrenatural, funda um sistema governativo de teor sacerdotal, que se não amolda rigorosamente às três formas já conhecidas e mencionadas.

A teocracia, como forma de governo, segundo Bluntschli, degenera na idolocracia: a veneração dos ídolos, a prática de baixos princípios religiosos extensivos à ordem política, que conseqüentemente se perverte.

Quanto às formas secundárias, referidas ao grau de participação dos governados no governo, tomam, conforme o mesmo Bluntschli, a seguinte discriminação: governos despóticos ou servis, governos semilivres, e governos livres, que são os compreendidos na forma dos chamados Estados populares (*Volksstaat*) ou Estados democráticos.<sup>11</sup>

## ***6. As formas de governo segundo o critério da separação de poderes: governo parlamentar, governo presidencial e governo convencional***

Quando o critério que se segue é o da separação de poderes, que há sido aliás o mais freqüente desde o século passado, face ao declínio das classificações de cunho aristotélico, já examinadas, deparamo-nos com as seguintes formas de governo: governo parlamentar, governo presidencial e governo convencional ou governo de assembléia.

O governo parlamentar, sob a legítima inspiração do princípio da separação de poderes, é aquela forma que assenta fundamentalmente na igualdade e colaboração entre o executivo e o legislativo, e como tal foi concebido e praticado na fase áurea do compromisso liberal entre a monarquia, presa ao saudosismo da idade absolutista, e a aristocracia burguesa da revolução industrial, ligada mais teórica que efetivamente às novas idéias democráticas.

O governo presidencial, segundo as regras técnicas do rito constitucional resulta num sistema de separação rígida dos três poderes: o executivo, o legislativo e o judiciário, ao passo que o regime convencional se toma como um sistema de preponderância da assembléia representativa, em matéria de governo. Daí a designação que também recebeu de “governo de assembléia”.

Quando essas três formas apareceram em substituição usual das velhas classificações pertinentes ao número de titulares do poder soberano, fez-se já considerável progresso tocante à superação histórica desse dualismo monarquia-república, que em séculos anteriores tanto apaixonara os publicistas. Mas o formalismo das classificações perdurou o mesmo, mostrando-se de todo inalterável, com o critério novo de caracterização dos governos, mediante a adoção do princípio da separação de poderes.

## **7. A crise da concepção governativa e as duas modalidades básicas de governo: governos pelo consentimento e governos pela coação**

A mudança verdadeira só se opera quando entra em crise o conceito de governo empregado por Rousseau. Fora merecimento indiscutível de Rousseau o haver distinguido com clareza jamais excedida soberania e governo.

Diz Rousseau: “Chamo governo ou suprema administração o exercício legítimo do poder executivo e príncipe ou magistrado, o homem ou corpo incumbido dessa administração”,<sup>12</sup> depois de haver afirmado que o governo é “um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política”.<sup>13</sup>

A soberania, como poder criador, elabora a lei; o governo a aplica. A vontade soberana é aquele poder a que já se referia Bodin no século XVI: “O poder de fazer e de revogar as leis”, ao passo que o governo é o instrumento e agente daquela vontade, o órgão por excelência de aplicação da norma.

Quando apareceu na linguagem dos modernos publicistas a nova classificação das formas de governo em governo parlamentar, governo presidencial e governo de assembleia, a concepção de governo, ainda imperante, era a mesma de Rousseau.

Não causa por conseguinte estranheza que Bagehot haja definido o governo parlamentar ou seja o governo de gabinete como um “comitê executivo” da Assembleia.

Quando porém a questão de fundo veio a preponderar sobre a questão de forma, quando se passou do Estado liberal ao Estado social ou ao Estado socialista contemporâneo, quando o antagonismo ideológico sucedeu à calmaria do século XIX, rompendo as estruturas liberais da sociedade burguesa, quando ao Estado neutro sucedeu o Estado intervencionista, quando os fins da ordem estatal cresceram e se multiplicaram, todo o formalismo antecedente entrou em crise e o

conceito de governo, como simples braço executivo, como um poder à parte, meramente aplicador de leis, ingressou definitivamente no museu das idéias políticas, tangido por um imperativo histórico e social inelutável.

Comenta Guetzévitch o declínio da velha proposição rousseauniana, que pertence ao Rousseau do liberalismo, escrevendo: “A expressão não é feliz. Governar não é somente *executar*. A idéia demasiado simplista de “execução” nos vem do século XVIII; Rousseau, que não pode observar nenhuma democracia existente, ensinava solenemente que “o poder executivo... não consiste senão em atos particulares”.<sup>14</sup> Alude ao monumental malogro da Constituição Francesa de 1793, a Constituição girondina, que ficou inaplicada, e cujo artigo 65 vertia fielmente a máxima de Rousseau: “O Conselho (*executivo*) não pode agir senão pela execução das leis e dos decretos do corpo legislativo”.

Com efeito, “governar... não é somente “executar” ou aplicar as leis; governar é dar impulso à vida pública, tomar iniciativa, preparar as leis, nomear, revogar, punir, atuar. Atuar sobretudo”.<sup>15</sup>

Quando os fatos impuseram essa modalidade nova de compreensão do governo vimos do mesmo passo o governo parlamentar caracterizar-se, por efeito dessa transformação, como governo de preponderância da assembléia; o governo presidencial transformar-se em governo de hegemonia do executivo e o governo convencional se converter num governo de confusão de poderes.

Vimos igualmente o governo forte das ditaduras surgir nesse sistema de relações de poderes como a forma típica do governo de concentração de poderes.

Chegava-se dessa maneira ao terceiro critério na classificação das formas de governo, em que estas, ou abrangem os governos do modo acima enunciado, onde a questão de fundo sobreleva a questão de forma, ditando as alterações vistas nas relações entre os poderes, ou, atendendo ainda à inspiração dos princípios fundamentais que regem a organização do poder político, reduziríamos todas as formas de governo



a duas modalidades básicas: governos pelo consentimento ou governos pela coação, governos limitados ou governos absolutos, governos livres ou governos totalitários, governos da liberdade ou governos da ditadura.

A idéia de governo se entrelaça pois com a de regime, com a ideologia dominante.

A questão de fundo envolve idéias e princípios, que animam decisivamente a ação dos governos. Mediante as idéias explicar-se-iam as formas de governo.

A questão de forma, por sua vez, se faz de todo secundária. As técnicas e os mecanismos de organização do governo só teriam importância na medida em que efetivamente contribuíssem à observância das idéias. Estas, sim, forneceriam o padrão válido e rigoroso, através do qual se aquilataria melhor da natureza, da essência e do espírito de cada governo ou sistema de autoridade.

1. Niccolò Machiavelli, *Il Príncipe*, p. 37.
2. Montesquieu, “De L’Esprit des Lois”, in: *Oeuvres Complètes*, pp. 250-251.
3. Idem, *ibidem*, pp. 244-247-254.
4. Idem, *ibidem*, pp. 247-248-257.
5. Montesquieu, *ob. cit.*, p. 257.
6. Idem, *ibidem*, pp. 249-250-258.
7. Idem, *ibidem*, p. 292.
8. Idem, *ibidem*, pp. 292-297.
9. J. C. Bluntschli, *Allgemeine Staatslehre*, 6ª ed., pp. 384-385.
10. Bluntschli, *ob. cit.*, pp. 385-387.
11. Idem, *ibidem*, pp. 551-557.
12. J. J. Rousseau, *Du Contrat Social*, p. 116.
13. Rousseau, *ob. cit.*, liv. 3, cap. 1, p. 115.
14. Rousseau, *ob. cit.*, pp. 114-122.
15. Boris Mirkin-Guetzévitch, *Les Constitutions Européennes*, pp. 19-20.

## O SISTEMA REPRESENTATIVO

*I. O sistema representativo e as doutrinas políticas da representação — 2. A doutrina da “duplicidade” alicerce do antigo sistema representativo na época do liberalismo — 3. A Revolução Francesa consolida a doutrina da “duplicidade” — 4. Apogeu na aplicação constitucional da doutrina da “duplicidade” — 5. Declínio da “duplicidade” no século XX — 6. A crítica de Rousseau ao sistema representativo — 7. A doutrina da “identidade”: governantes e governados, uma só vontade — 8. A doutrina da “identidade” supõe o pluralismo da sociedade de grupos — 9. O princípio democrático da “identidade” é uma nova ilusão do sistema representativo — 10. Na dinâmica dos grupos e das categorias intermediárias se acha a nova realidade do princípio representativo — 11. A decomposição da vontade popular determinou a crise do sistema representativo: do princípio da representação profissional aos grupos de pressão no Estado contemporâneo — 12. Uma nova teoria da representação política, de fundamento marxista: a representação como simples relação entre governantes e governados (Sobolewsky).*

### **1. O sistema representativo e as doutrinas políticas da representação**

O sistema representativo na mais ampla acepção refere-se sempre a um conjunto de instituições que definem uma certa maneira de ser ou de organização do Estado.<sup>1</sup>

Tocante ao termo representação, ocorrem reiteradas rixas teóricas, em geral decorrentes de posições doutrinárias ou ideológicas que reduzem aquela expressão a um juízo de valor. Com o propósito de alcançarmos a clareza possível na matéria, partiremos de uma breve alusão ao teor lingüístico da palavra representação.

Os dicionaristas e publicistas quando se ocupam desse vocábulo coincidem em indicar que mediante a representação se faz com que “algo que não esteja presente se ache de novo presente”.<sup>2</sup> As indagações que de ordinário conduzem a discrepâncias resultam porém na máxima parte de saber se há “duplicidade” ou “identidade” com a presença e ação do representante, com a interveniência de sua vontade.<sup>3</sup>

A “duplicidade” foi o ponto de partida para a elaboração de todo o moderno sistema representativo, nas suas raízes constitucionais, que assinalam o advento do Estado liberal e a supremacia histórica, por largo período, da classe burguesa na sociedade do Ocidente. Com efeito, toma-se aí o representante politicamente por nova pessoa, portadora de uma vontade distinta daquela do representado, e do mesmo passo, fértil de iniciativa e reflexão e poder criador. Senhor absoluto de sua capacidade decisória, volvido de maneira permanente — na ficção dos instituidores da moderna idéia representativa — para o bem comum, faz-se ele órgão de um corpo político espiritual — a nação, cujo querer simboliza e interpreta, quando exprime sua vontade pessoal de representante.

Dessa concepção se extraem com invejável perfeição lógica todos os corolários do sistema representativo que tem acompanhado as formas políticas consagradas ou chanceladas pelo velho constitucionalismo liberal: a total independência do representante, o sufrágio restrito, a índole manifestamente adversa do liberalismo aos partidos políticos, a essência do chamado “mandato representativo” ou “mandato livre”, a separação de poderes, a moderação dos governos, o consentimento dos governados.

Tudo isso em contraste com as tendências contemporâneas da sociedade de massas, que se inclina a cercear as faculdades do representante, jungi-las a organizações partidárias e profissionais ou aos grupos de interesses e fazer o mandato cada vez mais imperativo. Essas tendências têm apoio teórico nos fundamentos da representação concebida segundo a regra da “identidade”, que em boa lógica retira ao representante todo o poder próprio de intervenção política animada pelos estímulos de sua vontade autônoma e o acorrenta sem remédio à vontade dos governados, escravizando-o por inteiro a um escrúpulo de “fidelidade” ao mandante. É a vontade deste que ele em primeiro lugar se acha no dever de “reproduzir”, como se fora fita magnética ou simples folha de papel carbono.

A ficção da identidade impregnou todo o sistema representativo

durante o século XX. Essa “identidade”, posto que impossível, conforme veremos em digressões subseqüentes com apoio teórico na obra de Rousseau, pode todavia ser tomada como um símbolo ou juízo de valor, já para excluir o sistema representativo, consoante faz aquele publicista, já para autorizar e autenticar e legitimar as mudanças que se vão operando no âmago das instituições representativas, desde sua implantação.

## ***2. A doutrina da “duplicidade”, alicerce do antigo sistema representativo na época do liberalismo***

A título de recurso ou expediente didático na explanação tanto das origens como do advento do sistema representativo, qual ele há sido praticado desde o século XVIII, compendiaremos, debaixo da designação genérica de doutrina da “duplicidade”, todas aquelas posições teóricas que em França e na Inglaterra tiveram por desfecho a implantação de uma organização liberal da sociedade. Nessa organização, os representantes se fizeram depositários da soberania, exercida em nome da nação ou do povo e puderam, livremente, com sólido respaldo nas regiões da doutrina, exprimir idéias ou convicções, fazendo-as valer, sem a preocupação necessária de saber se seus atos e princípios estavam ou não em proporção exata de correspondência com a vontade dos representados.

Vejam os naqueles países as reflexões de alguns escritores políticos, dentre os melhores nomes portadores de contribuição teórica à edificação do moderno sistema representativo. Atendendo aos moldes doutrinários que eles ofereceram, esse sistema se apresenta como criação tipicamente moderna, distinta de tudo quanto dantes conheceu a sociedade clássica e depois a sociedade medieva.

Insiste pois toda a velha doutrina do sistema representativo numa idéia capital: a independência do representante em face do eleitor.

Dentre os autores políticos de língua inglesa, John Milton é dos primeiros que batalham por semelhante posição, quando entende que,

depois das eleições, os deputados já não são responsáveis perante os eleitores. Expôs Milton a tese, segundo Fairlie, em 1660, no seu projeto de instituição de um parlamento contínuo.<sup>4</sup>

Em 1698, Algernon Sidney, na obra *Discourses on Government* desenvolveu igual ponto de vista, afirmando que os membros do Parlamento não são simples emissários desta ou daquela circunscção eleitoral, mas se acham dotados de competência para atuar em nome de todo o reino.

No século XVIII a tese se robusteceu, conforme anota Fairlie, com o reforço que lhe deram pensadores da envergadura, de Blackstone e Burke. Os membros do Parlamento, segundo Blackstone, representam o reino inteiro e não um distrito eleitoral particular. Afirmou Burke que seriam “coisas extremamente desconhecidas ao direito do nosso país”, e resultantes de um “erro fundamental” acerca de “nossa Constituição”, admitir que do eleitor derivassem instruções “imperativas” e “mandatos”, bastantes para compelir o deputado a segui-los cegamente, dando-lhes obediência, voto e argumento, ainda que contrários às mais claras convicções de seu juízo e consciência.<sup>5</sup> “Vós escolheis um deputado, mas ao escolherdes, deixa ele de ser o deputado do *parlamento*.”<sup>6</sup>

Dos franceses, foi Montesquieu sem dúvida o primeiro que apresentou na Europa a versão continental do sistema representativo, doutrinando que a maior vantagem dos representantes é que eles, em substituição do povo, são aptos a discutir os negócios. Dos eleitores, no entender de Montesquieu, bastava o representante trazer uma orientação geral. Nada de instruções particulares acerca de cada assunto, como se praticava nas dietas da Alemanha.

A incapacidade do povo para debater a coisa pública ou gerir os negócios coletivos, atuando como poder executivo, foi ressaltada de modo vigoroso por Montesquieu em vários lugares de sua obra capital — *Do Espírito das Leis*. No sistema representativo cabe ao povo tão-somente escolher os representantes, atribuição para a qual o reputa sobejamente qualificado.<sup>7</sup>

### **3. A Revolução Francesa consolida a doutrina da “duplicidade”**

Com a Revolução Francesa a doutrina do sistema representativo se aperfeiçoou tocante a sua essência, a saber, a absoluta independência política do representante, capacitado a querer em nome da nação e sem mais vínculos ou compromissos com os colégios eleitorais. A função desses colégios se esvaziava de todo com a operação eleitoral, simples instrumento de designação.

Pondo ênfase nos poderes constituintes de que se cuidavam investidos e na inteira independência com que entrariam no debate da matéria constitucional, os primeiros nomes da famosa assembleia revolucionária deixaram claros testemunhos dessa disposição, que se lhes afigurava inabdicável. Palavras de Mounier, segundo Prélot, uma das vozes mais acatadas do terceiro estado: “Os deputados são convocados a estabelecer a Constituição francesa em virtude dos poderes que lhes foram cometidos pelos cidadãos de todas as classes”.<sup>8</sup>

Na sessão de 10 de agosto de 1791, Barnave assim se exprimia: “Na ordem e nos limites das funções constitucionais, o que distingue o representante daquele que não é senão um funcionário público é ser ele incumbido, em certos casos, de querer em nome da nação, ao passo que o mero funcionário tem apenas a incumbência de servi-la”.<sup>9</sup>

Igual seqüência de idéias depara-se-nos neste excerto oratório de Sieyès, em presença da mesma Assembleia constituinte: “É para a utilidade comum que os cidadãos nomeiam representantes, bem mais aptos que eles próprios a conhecerem o interesse geral e a interpretar sua própria vontade”. Tempo e instrução, são as deficiências que o abalizado tribuno do terceiro estado vê nos cidadãos, inabilitando-os ao exercício imediato do poder e justificando a adoção das formas representativas. Falta-lhes portanto segundo Sieyès instrução para compreender os projetos de lei e lazer para estudá-los.

Depois de afirmar que “o povo só tem que ganhar metendo em

representação todos os gêneros de poder inerentes à instituição pública”, insurge-se Sieyès contra a máxima restritiva dos que entendem que o povo somente deve delegar aqueles poderes que ele mesmo não é capaz de exercê-los. Veemente, diz a esse respeito:

“Vincula-se a esse pretensão sistema a salvaguarda da liberdade: é como se se quisesse, por exemplo, provar aos cidadãos que têm necessidade de escrever para Bordéus, que guardariam melhor sua liberdade, se reservassem o direito de levar eles mesmos suas cartas, visto que poderiam fazê-lo, ao invés de cometê-las à repartição pública competente”.<sup>10</sup>

Esse mesmo Sieyès asseverava ademais, incisivo: “Se os cidadãos ditassem sua vontade, já não se trataria de Estado representativo, mas de Estado democrático”.

Em palavras de igual energia, a mesma tese desponta nos discursos políticos de Mirabeau: “Se fôssemos vinculados por instruções, bastaria que deixássemos nossos cadernos sobre as mesas e volvêsssemos às nossas casas”. De modo idêntico, Condorcet, na Convenção: “Mandatário do povo, farei o que cuidar mais consentâneo com seus interesses. Mandou-me ele expor minhas idéias, não as suas: a absoluta independência das minhas opiniões é o primeiro de meus deveres para com o povo”.

No século seguinte, passada a tormenta revolucionária, o sistema representativo se institucionaliza. Benjamim Constant, expoente da doutrina liberal, escreve: “O sistema representativo outra coisa não é senão uma organização, mediante a qual a nação incumbe alguns indivíduos de fazerem aquilo que ela não pode ou não quer fazer por si mesma”. E prossegue, aclarando o conceito desse sistema: “O sistema representativo é uma procuração dada a certo número de pessoas pela massa do povo, que deseja que seus interesses sejam defendidos e que nem sempre têm tempo de defendê-los por si mesma”.<sup>11</sup>

A doutrina francesa que preconizou o sistema representativo da idade liberal teve enfim com Guizot um de seus mais altos e abalizados corifeus. A propósito de representantes, escreveu Guizot que eles

recebem de seus eleitores “a missão de examinar e de decidir conforme a sua razão”. Acentua que os eleitores “devem confiar-se às luzes daqueles que foram escolhidos”.<sup>12</sup>

De último, a doutrina de um sistema representativo sem laços com a imperatividade do mandato, nos moldes do Estado liberal, embora já ultrapassada pela doutrina e pelos fatos, conforme veremos, aparece ainda com toda a clareza na obra de Carl Schmitt *Teoria da Constituição*. Expondo esse constitucionalista alemão seu entendimento sobre a matéria, ponderou:

“Assim é que, de um acordo tão universal e sistemático como a representação, o que enfim parece haver ficado na consciência da Teoria do Estado é que o representante não se acha sujeito às instruções e diretrizes de seus eleitores”.<sup>13</sup>

Afigura-se a Schmitt que o representante é independente, e por conseguinte não se trata de funcionário, agente ou comissário. Ressalta, aliás, a clareza da Constituição francesa de 1791 a esse respeito. E assinala em abono dessa tese — a mesma das velhas concepções representativas perfilhadas pelo liberalismo — que, se o representante fosse tratado apenas como agente, que cuidasse dos interesses dos eleitores por fundamentos práticos (impossível, diz Schmitt, todos os eleitores sempre e simultaneamente se congregarem num determinado lugar) nenhuma representação aí existiria.<sup>14</sup>

#### **4. Apogeu na aplicação constitucional da doutrina da “duplicidade”**

Está claro que pela doutrina da “duplicidade”, conforme a expusemos, duas vontades legítimas e distintas atuavam no sistema representativo e lhe emprestavam o matiz característico. E assim aconteceu desde que esse sistema pôde na idade moderna identificar-se por forma de todo nova e genuína de organização do poder político: a vontade menor e fugaz do eleitor, restrita à operação eleitoral, e a vontade autônoma e politicamente criadora do eleito ou representante,



oriunda aliás daquela operação.

A independência do representante é o conceito-chave da doutrina dualista, doutrina ao redor da qual gravitam teses que o liberalismo ao estabelecer-se, do século XVIII ao século XIX, forcejou por tornar válidas: a publicidade, o livre debate no plenário das assembleias, o bem comum fortalecido pelas inspirações da razão, o culto da verdade, o princípio de justiça.

Do ponto de vista das classes sociais, esse sistema representativo afina admiravelmente com uma ordem política aristocrática (aristocracia das luzes e da razão). O teor aristocrático da representação ressalta daquelas máximas de sabor platônico e Socrático que mandam entregar o governo aos mais capazes e dotados de mais luzes no discernir o verdadeiro bem comum. O mesmo afã seletivo se observa na firmeza e determinação com que os teóricos desse sistema se empenham em arredar o povo do exercício imediato do poder, mediante justificações copiosas acerca de sua incapacidade para governar.

O sistema representativo traduzia a índole das instituições nascentes. A institucionalização rápida da idéia representativa nos moldes da doutrina da “duplicidade”, que tão bem atendia e resguardava a autonomia do representante, se propagou da Constituição Francesa de 1791 a outras Constituições, na França como nos demais Estados postos sob o influxo revolucionário.

Com efeito, o artigo 2º daquela Constituição dispunha: “A Constituição Francesa é representativa e representantes são o corpo legislativo e o rei.” A seguir: “Os representantes designados nos departamentos não serão representantes de um departamento particular, mas da nação inteira e nenhum mandato lhes poderá ser dado” (Título III, Cap. I, Secção III do art. 7º). Os publicistas têm chamado a atenção para o modo como o constituinte disse: os representantes designados *nos* departamentos e não *pelos* departamentos, como se até nesse pormenor de redação quisesse assinalar o laço que prende o representante à nação e não ao departamento.

A Constituição do Ano III (calendário da Revolução) se manteve rigorosamente fiel àquele princípio: “Os membros da Assembléia Nacional são representantes, não do departamento que os escolhe, mas de toda a França” (*Les membres de l'Assemblée nationale sont les représentants, non du département qui les nomme, mais de la France entière*).

A mesma distinção na Constituição belga, artigo 32: “Os membros das duas Câmaras representam a nação e não unicamente a província ou a subdivisão da província que os designou” (*Les membres des deux Chambres représentent la nation et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés*). Aqui há uma pequena variação, conforme se infere do texto: o representante não o é só da nação, segundo o entendimento da doutrina francesa, mas também da região que o escolheu.

De idêntico teor, o Estatuto Fundamental Italiano, de 1848, artigo 41: “Os deputados representam a nação em geral, e não apenas as províncias pelas quais foram eleitos” e, ainda este século, a Constituição de Weimar, de 1919, artigo 21, quando afirmava que “os deputados são os representantes de todo o povo”.

Essa autonomia do representante se completava do ponto de vista jurídico com as provisões constitucionais contrárias ao mandato imperativo, havendo como houve Constituições que, de forma taxativa, vedaram essa forma de mandato, no que andaram aliás em louvável harmonia com os princípios liberais, inspiradores da nova organização política da sociedade.

Já não era a doutrina unicamente que se volvia contra o mandato imperativo, solapador da autonomia do representante, mas os textos jurídicos produzidos debaixo da inspiração revolucionária, No regulamento de convocação dos Estados Gerais, em França, o rei, cedendo talvez aos reclamos do terceiro estado, declarava que os deputados cuja eleição se pretendia não poderiam receber nenhum mandato ou instrução.

Em reforço dessas disposições regulamentares, emitiu-se a

declaração do trono, de 23 de junho de 1789, que tinha por “inconstitucionais” as cláusulas imperativas dos *Cahiers*, “simples instruções cometidas à consciência e à livre opinião dos deputados”. Não tardou pois que a Assembléia mesma declarasse nulos todos os mandatos, o que fez a 8 de julho do mesmo ano.

Enumeram ainda vários historiadores políticos daquele país outros atos, mediante os quais a Assembléia constituinte da Revolução patenteou sua aversão ao mandato imperativo, vinculado na memória dos representantes a recordações atroztes do período absolutista. Assim, por exemplo, a 8 de janeiro de 1790, na instrução acerca da formação das assembléias legislativas e a 13 de junho de 1791, na lei da organização do poder legislativo.

Conforme vimos, o artigo 7º do título terceiro, capítulo I e seção 3ª da Constituição de 1791 interditava o mandato imperativo, o mesmo ocorrendo tocante à Constituição do Ano III, no seu artigo 52 (*Les membres du corps législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la nation entière, et il ne peut leur être donné aucun mandat*). A proibição se repete no artigo 35 da Constituição de 1848, onde se diz que os representantes da Assembléia Nacional não podem receber mandato imperativo (“*Ils ne peuvent recevoir de mandat impératif*”).

Sem embargo do silêncio guardado pela Constituição de 1875, tivemos no século passado, em consonância com a tradição política de França, a lei orgânica de 20 de novembro de 1875, cujo artigo 13 declarava: “Todo mandato imperativo é nulo e de nenhum efeito” (*Tout mandai impératif est nul et de nul effet*). Anota Laferrière que essa lei recebeu 582 votos contra 41, tendo Naguet significativamente declarado, na sessão de 30 de novembro, que o artigo 13 se lhe afigurava a *negação fundamental da democracia*.

No direito constitucional europeu, influenciado ainda pela doutrina francesa do sistema representativo, a regra dominante é a interdição do mandato imperativo. Assim, a Constituição Federal da Suíça, de 1874: “Os membros dos dois Conselhos votam sem

instruções” (art. 91). De modo mais categórico, a Constituição Alemã de 1919: “Os deputados são os representantes de todo o povo, não obedecem senão a sua consciência e não se acham presos a nenhum mandato” (art. 21). A mesma ênfase vamos deparar na Constituição Portuguesa de 1911, cujo artigo 15 asseverava que o voto dos deputados é livre e independente de toda instrução ou injunção, não importa qual seja.

### **5. Declínio da “duplicidade” no século XX**

Observa-se que no século XX, várias Constituições continuam ainda abraçadas à doutrina da “duplicidade”, através de adesão formal à autonomia plena do representante ou mediante vedação constitucional do mandato imperativo.

É de notar contudo que desde a Constituição de Weimar já disposições contraditórias e conflitantes começam a abalar e debilitar aquela doutrina. As Constituições se mostram cada vez mais híbridas, acolhendo princípios que oferecem claros indícios da mudança processada no âmago da representação. A Constituição Alemã de 1919, que proibira o mandato imperativo, era a mesma que relutante trazia a sensível novidade dos instrumentos da democracia semidireta. Sabe-se quão alta é a dose de imperatividade inerente a essa forma de organização do poder democrático. Do mesmo passo, a democracia semidireta se aparta de um sistema de governo autenticamente representativo, pelo menos segundo os moldes habituais do liberalismo, semente doutrinária das modernas instituições representativas.

Não vamos longe. Vejamos o exemplo de casa, que atesta por igual o declínio contemporâneo da “duplicidade” no sistema representativo. A Constituição Brasileira de 1967 e sua emenda constitucional de 1969 golpearam fundo a tradição representativa das Constituições antecedentes, todas pautadas na doutrina da “duplicidade”. Com efeito, abriu-se ali largo espaço à adoção eventual

do Estado partidário e seus anexos plebiscitários.

Haja vista, de uma parte, a introdução do princípio da disciplina partidária, munido da sanção de perda de mandato do representante trânsfuga, e doutra, o estreitamento das imunidades parlamentares, que retirou ao representante aquela tradicional esfera de autonomia de palavra e expressão no uso das prerrogativas de seu mandato, deixando-o daqui avante à mercê de uma imperatividade, menos dos eleitores talvez do que das organizações partidárias e dos poderes oficiais (o Estado); estes últimos, sim, foram efetivamente dotados de meios constitucionais com que moldar ou enfrear, segundo seus interesses, o comportamento do representante.

Para falar verdade, a doutrina da plena autonomia representativa parece haver entrado já no cemitério das noções constitucionais de direito positivo. Uma raridade portanto ver ainda no século XX, conforme vimos, constitucionalistas do peso de Schmitt atados ao dogma da “independência” do representante.

## **6. A crítica de Rousseau ao sistema representativo**

Não é possível compreender a doutrina da “identidade”, que tão profundas alterações imprimiu ao sistema representativo na idade contemporânea, se não fizermos menção pormenorizada das idéias políticas expostas por Rousseau, tocantes à democracia e à representação.

Desse celebrado filósofo político deriva talvez a justificação ou, pelo menos, a inspiração mais coerente para os princípios que de último se impuseram, e, conforme já dissemos, resultaram em alteração substancial da ordem representativa qual se gerou no seio do demo-liberalismo.

Quanto à democracia, Rousseau parte do ceticismo, numa daquelas reflexões paradoxais, que deixam o leitor do *Contrato Social* de todo perplexo. Com efeito, diz ele: “A tomar o termo em sua acepção

rigorosa, jamais houve, jamais haverá verdadeira democracia”. Essa passagem se complementa nesse fecho de extremo pessimismo: “Se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém a seres humanos”.<sup>15</sup>

Se a democracia lhe parece tão remota, muito mais longe se lhe afigura a forma representativa de governo. Com ambas, porém, Rousseau transigirá quando, de um ponto de vista utilitário, busca fazer aplicação desses princípios, em ordem a alcançar-se na sociedade política o menor teor possível de imperfeições, com o governo mais convizinho da observância da “vontade geral”.

A solução democrática no limite do possível é a fórmula cujo segredo Rousseau intentará desvelar no *Contrato Social*, sem embargo daquela proposição tão amarga e contraditória, da democracia, governo de deuses. Escreve o filósofo: “Achar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força coletiva a pessoa e os bens de cada membro, e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça todavia senão a si mesmo e permaneça ademais tão livre quanto antes — é o problema fundamental a que o *Contrato Social* traz solução”.<sup>16</sup>

Essa forma de associação resultará num corpo moral e coletivo, numa pessoa pública, numa cidade, segundo a linguagem dos antigos, numa república ou Estado, ou corpo político, ou soberania, no dizer dos modernos, com os seus membros formando coletivamente o povo e, particularmente, na medida em que participam da autoridade soberana, os cidadãos, e na medida em que se sujeitam às leis do Estado, os súditos.<sup>17</sup>

A seguir, Rousseau se reporta a uma vontade geral, única capaz de fazer com que o Estado atenda ao fim para o qual foi instituído, a saber, o bem comum. Dando já os traços essenciais de uma soberania que ele reputa inalienável e indivisível, Rousseau faz no *Contrato Social* sua primeira acometida contra o sistema representativo:

“O soberano pode com efeito dizer: “Quero ao presente o que aquele homem quer, ou pelo menos o que ele diz querer”, mas não pode

dizer: “O que aquele homem quiser amanhã, eu também hei de querer”, porquanto é absurdo que a vontade se encarcere a si mesma tocante ao futuro. Não depende de nenhuma outra vontade consentir em algo contrário ao bem da pessoa que quer. Se o povo pois promete simplesmente obedecer, ele se dissolve mediante esse ato, perdendo sua qualidade de povo; no instante mesmo em que toma um senhor, deixa de ser soberano, e desde então o corpo político se destrói”.<sup>18</sup>

Mas a veemência com que Rousseau fulmina os deputados ou representantes e, em conseqüência, todo o sistema representativo em seus fundamentos, aparece noutra lugar, num capítulo completo daquela obra, onde se lêem excertos como este: “Tanto que os serviços públicos deixam de ser o principal negócio dos cidadãos e entram estes a prezar mais a bolsa que a si mesmos, já o Estado se acha à beira da ruína. Faz-se mister combater? Ei-los que pagam tropas e ficam em casa; urge deliberar? Ei-los que nomeiam deputados e permanecem em casa. A poder de preguiça e dinheiro, têm enfim soldados para escravizar a pátria e representantes para vendê-la”.<sup>19</sup>

Do mesmo pensador:

“A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa: ou é ela mesma ou algo diferente; não há meio termo. Os deputados do povo não são nem podem ser seus representantes, eles não são senão comissários; nada podem concluir em definitivo. Toda lei que o povo não haja pessoalmente ratificado é nula; não é lei. O povo inglês cuida que é livre, mas se engana bastante, pois unicamente o é quando elege os membros do parlamento: tanto que os elege, é escravo, não é nada. Nos breves momentos de liberdade, o emprego que dela faz bem merece que a perca”.<sup>20</sup>

Prosseguindo, assinala Rousseau o caráter de novidade que o moderno sistema representativo significa: “A idéia de representantes, afirma ele, é moderna; deriva do governo feudal, desse iníquo e absurdo governo no qual a espécie humana foi degradada e que tanto fez cair em desonra o nome do ser humano. Nas antigas repúblicas, e até nas

monarquias, jamais teve o povo representantes; ignorava-se tal palavra”.<sup>21</sup> Com igual ênfase: “Limito-me apenas a dizer as razões por que os povos modernos, que se crêem livres têm representantes e por que os povos antigos não os tinham. Seja como for, na ocasião em que um povo institui representantes, ele já não é livre; deixa de existir”.<sup>22</sup>

Se na região da doutrina Rousseau é tão severo contra o princípio da representação, veremos no entanto que o seu pensamento anti-representativo se abrandava em presença das necessidades de auto-organização que o Estado moderno produziu, daqui nascendo transigências que doutra forma não se explicariam.

Em primeiro lugar, estabelece ele uma distinção entre o poder legislativo e o poder executivo, tocante à representação. Diz que no primeiro, relativo à lei e à declaração da vontade geral, o povo não pode ser representado, ao passo que no segundo, que outra coisa não é senão a força aplicada à lei, o povo não somente pode como deve ser representado.<sup>23</sup>

Mas foi nas *Considerações sobre o Governo da Polônia* (*Considérations sur le Gouvernement de Pologne*) que Rousseau, em face de uma forma positiva de organização constitucional, exarou parecer, com os remédios concretos apontados à solução ou atenuação dos inconvenientes que as instituições representativas acarretam à plenitude de um poder soberano, esteado no princípio daquela *volonté générale*, indivisível e inalienável.

Querendo, como sempre, guardar coerência com suas teses, não obstante o enorme teor de contradições em que se enredam, Rousseau lastima que nos grandes Estados, um de seus piores inconvenientes seja o poder legislativo não manifestar-se por si mesmo. Daí resultaria a corrupção presente aos corpos representativos.

Contra “esse mal terrível da corrupção”, que faz do órgão da liberdade um “instrumento de servidão”, indica Rousseau dois meios eficazes de atalhá-lo: a renovação freqüente das assembleias, encurtando-se o mandato dos representantes e a submissão destes às instruções de seus constituintes, a quem devem prestar estreitas contas



de seu procedimento nas assembleias (mandato imperativo).

Senão vejamos toda essa progressão do pensamento rousseauiano, em que as teses expostas no *Contrato Social* acerca da impossibilidade do sistema representativo se apresentam agora mais atenuadas ou menos rígidas:

“Um dos maiores inconvenientes dos grandes Estados, de todos aqueles o que faz mais difícil conservar a liberdade, é que o poder legislativo não pode manifestar-se por si mesmo e somente pode atuar mediante deputado. Isso encerra vantagens e defeitos, mais defeitos do que vantagens. Uma assembleia toda é impossível de corromper-se, porém fácil de enganar-se. Seus representantes dificilmente se enganam, mas se corrompem com facilidade e é raro que se não corrompam. Tendes debaixo de vossas vistas o exemplo do parlamento da Inglaterra e pelo *liberum veto* o de vossa nação mesma”.<sup>24</sup>

Em seguida:

“Vejo dois meios de conjurar esse terrível mal da corrupção, que faz do órgão da liberdade o instrumento da servidão.

“Consiste o primeiro, como já disse, na frequência de dietas, que amiúde variem de representantes, fazendo mais difícil e custosa sua sedução.

“O segundo meio é o de sujeitar os representantes a seguirem exatamente suas instruções e a prestar contas severas a seus constituintes do procedimento que tiveram na dieta. Não posso aqui deixar de manifestar meu espanto ante a negligência, a incúria e, ousou dizer, a estupidez da nação inglesa que, após haver armado seus deputados com o supremo poder, não lhes acresceu nenhum freio com que regular o uso que dele poderão fazer nos sete anos totais de duração de sua comissão.”<sup>25</sup>

## **7. A doutrina da identidade: governantes e governados, uma só vontade**

Com o declínio da doutrina da soberania nacional, com o

amolecimento do poder político da burguesia, com a queda de prestígio das instituições parlamentares organizadas em moldes aristocráticos, com a ascensão política e social da classe obreira, a crise cada vez mais intensa deflagrada nas relações entre o Capital e o Trabalho, a propagação paralela e não menos influente das teses do igualitarismo democrático da Revolução Francesa, o ideário novo da participação aberta de todos — fora de quaisquer requisitos de berço, fazenda, capacidade e sexo — a pressão reivindicante das massas operárias, e a expansiva catequese dos ideólogos socialistas, minou-se lenta e irremediavelmente o sistema representativo de feição liberal.

Arrancado de um imobilismo crônico, onde intentou resistir às transformações impostas, veio ele todavia a perecer. Mas onde acolheu as mudanças ditadas pela necessidade, sobreviveu debaixo de novo semblante político.

Todas as variações que se prendem ao sistema representativo e aos novos moldes que ele ostenta ao presente podem, sem grave fratura de unidade e congruência, resumir-se num feixe de doutrinas, cuja aspiração básica consiste essencialmente em estabelecer a identidade e suprema harmonia da vontade dos governantes com a vontade dos governados. Consiste também em fazer, com máximo acatamento dos princípios democráticos, que aquelas vontades coincidentes venham a rigor apagar traços distintivos entre o sujeito e o objeto do poder político, entre povo e governo. De modo que a soberania popular, tanto na titularidade como no exercício, seja peça única e monolítica, sem a contradição e contraste dos que na sociedade mandam e dos que nessa mesma sociedade são mandados.

O otimismo dessa doutrina é patente. Com o advento do sufrágio universal ela teria que surgir, de maneira inevitável. O estado presente da representação política é o seguinte: a *duplicidade* sobrevive de maneira formal na linguagem dos textos constitucionais, em alguns países; noutros as Constituições vão enxertando no corpo híbrido os instrumentos plebiscitários que supostamente acarretariam a *identidade* pela fiscalização severa estendida sobre o mandato

representativo, com quase todos os políticos procedendo de forma um tanto hipócrita, abraçados à ficção imperante da *identidade*. A *identidade*, todavia, antes de colher sua institucionalização no idioma constitucional já se acha ultrapassada nos fatos pela pulverização daquela suposta vontade popular, canalizada e comunicada oficialmente à sociedade através de grupos de pressão, e estes, por sua vez, se alienando na fechadíssima minoria tecnocrática, titular em última instância de vastos poderes de representação, dos quais se investe de maneira não raro usurpatória.

### **8. A doutrina da identidade supõe o pluralismo da sociedade de grupos**

O número de esforços tendentes a acomodar o sistema representativo ao Estado social na idade das massas se faz mais fácil de conhecer e explicar mediante a doutrina da *identidade*, termo de uma aspiração e um procedimento democrático completos.

A *identidade* não se concilia por exemplo com a doutrina francesa da soberania nacional (doutrina dos constituintes de 1791). Chega a ser incompatível até com seus corolários; um dos principais, com respeito à representação, fora o de proclamar a essencial independência do representante.

Mas se harmoniza de modo admirável com a doutrina rousseauiana da soberania popular. Quando Rousseau afirmou que a soberania está para o cidadão assim como dez mil para um e que admitida essa proporção (a título ilustrativo), cada membro do Estado não possui, por sua parte, senão a décima milésima parte da autoridade soberana, sua doutrina da soberania popular abriria logicamente a porta ao advento de um sufrágio universal, que o liberalismo, com não menos congruência, iria tenazmente opugnar.

Sufrágio universal e mandato imperativo, sementes colhidas no *Contrato Social* e nas *Considerações sobre o Governo da Polônia*, e plantadas nas charnecas do liberalismo iriam dar árvores de frutos

amargos para a velha doutrina do sistema representativo.

A adoção constitucional desses institutos cedo desmascarou uma das escamoteações teóricas do liberalismo: o seu consórcio com a democracia, a liberal-democracia, como verdade única de um governo constitucional e democrático. A crítica de juristas e sociólogos políticos mostrou com clareza que longe de idênticos ou pelo menos análogos, o liberalismo e a democracia na essência eram distintos, senão opostos, oposição mais sentida e identificada na medida em que os princípios liberais buscavam por objeto supremo atender à sustentação de privilégios de classe, numa sociedade classista, onde a burguesia empalmara o poder político desde a Revolução Francesa.

O novo sistema representativo, qual o vemos na sua fisionomia contemporânea, só se faz inteligível, por conseguinte, se conservarmos as vistas voltadas para a crise que determinou a passagem de uma concepção aristocrática, vigente no século XIX e tocante às instituições representativas, para uma concepção democrática. Ali se punha toda a ênfase no bem comum com sacrifício freqüente — e até algumas vezes professado — do ideal de fazer coincidir sempre a vontade e interesse dos representantes com a vontade e interesse de seus eleitores.

A vontade popular, a par de todas suas conseqüências, começou de ser valorada em termos absolutos, mas o curioso e irônico é que essa vontade não se impôs à representação como um todo, qual seria de desejar e como ocorreria com a vontade da nação, pelo seu órgão — o representante, nos melhores tempos do liberalismo. A imperatividade do mandato entrou nos seus efeitos em paradoxal contradição com o sufrágio universal. A vontade una e soberana do povo, que deveria resultar de um sistema representativo de índole e inspiração totalmente popular, se decompôs em nossos dias na vontade antagônica e disputante de partidos e grupos de pressão. Na sociedade de massas abala-se de maneira violenta a acomodação dos interesses econômicos, políticos e sociais, cada vez menos interesses globais do povo e cada vez mais interesses parcelados de grupos e classes conflitantes. Por isso mesmo tradutores de um antagonismo que se vai tornando

irremediável, sujeitos a um equilíbrio precário e que jamais poderá ser adequadamente atendido pelas velhas estruturas do sistema representativo.

Até mesmo o cidadão que Rousseau fizera rei na ordem política, como titular de um poder soberano e inalienável, acabou se alienando no partido ou no grupo, a que vinculou seus interesses.

Dessa abdicação de vontade, imposta pelas condições diferentes da sociedade industrial de nosso século, resultou enorme predomínio das categorias intermediárias, aquelas precisamente que Rousseau talvez com genial intuição precursora se aporfiara obstinado por eliminar de toda interferência na organização de um poder democrático. Vendo neles a *volonté de tous*, o genebrês percebia com acuidade a contradição básica em que se achavam com a *volonté générale*. Mas, com toda a ironia que acompanha essa transformação, aflige-nos ver de uma parte como o sistema representativo se socorre da inspiração democrática e eleva a democracia ao primeiro de seus valores, buscando, do ponto de vista teórico e também das técnicas que institui, fazer eficaz ao máximo a vontade popular e como, doutra parte, essa vontade todavia se falseia, conforme é possível averiguar quando se presta atento exame à ação usurpatória dos grupos de pressão.

Em alguns sistemas são estes mais importantes que os partidos políticos e se fazem portadores verdadeiros e inevitáveis daquela vontade, convertida, através de atos legislativos, em suposta expressão do “bem comum”, da “vontade popular”, do “interesse geral”.

### **9. O princípio democrático da identidade é uma nova ilusão do sistema representativo**

Busca-se portanto a “identidade”, proclama-se sua importância para atestar o legítimo caráter democrático das instituições representativas, mas quando se põe em movimento a operação política que há de captá-la, o que se colhe é frustrativo desse empenho. Não fala a vontade popular, não falam os cidadãos soberanos de Rousseau; fala,

sim, a vontade dos grupos, falam seus interesses, falam suas reivindicações.

Com a presença inarredável dos grupos, o antigo sistema representativo padeceu severo e profundo golpe. Golpe que fere de morte também o coração dos sentimentos democráticos, volvidos para o anseio de uma “vontade geral”, cada vez mais distante e fugaz. Daqui poderá resultar pois o colapso total e frustração inevitável de todas as instituições representativas da velha tradição ocidental.

Os grupos não pertencem a uma só classe. Expressam, se a sociedade for democrática, um pluralismo de classes. Em conseqüência acarretam também um pluralismo de interesses, perturbador do caráter representativo das instituições herdadas à nossa sociedade pelo liberalismo e seus órgãos de representação, que serviam preponderantemente a uma classe única. O que resta da “identidade”, concebida em termos metafísicos e contemplada do mesmo passo como expressão de unidade da vontade popular, é tão-somente o contínuo esforço que se vem operando para fazer a vontade dos “representantes” no sistema representativo contemporâneo de equivalência fiel à vontade dos grupos, de que esses representantes são meros agentes.

Em suma, o princípio da - “identidade”, tão caro à doutrina democrática, foi “instrumentalizado” — aqui com máxima eficácia — para colher vivos e sem deformações os interesses prevalentes dos grupos que estão governando a chamada sociedade de massas e lhe negam a vocação democrática. O termo representação passou pois por aquela “depravação ideológica” a que se refere Hans J. Wolff<sup>26</sup> e o sistema representativo culmina logicamente numa depreciação progressiva da independência do representante, cada vez mais “comissário”, cada vez menos “representante”.

Hoje toda análise do sistema representativo afastada dos aspectos históricos e sociológicos que acompanham a mudança das instituições nos parlamentos, em seus laços com os colégios eleitorais e com as forças dominantes nesses colégios, nunca chegará a um completo e satisfatório reconhecimento da natureza da forma de governo.

A representação e os governos são apenas a superfície que oculta as forças vivas e condicionantes do processo governativo, forças que jazem quase sempre invisíveis ao observador desatento. Toda razão tem Charles E. Gilbert quando sustenta que de último os mais importantes problemas da representação provavelmente se acham no interior dos grupos e não dos governos. Têm sede portanto nos chamados “grupos de pressão”.

### ***10. Na dinâmica dos grupos e das categorias intermediárias se acha a nova realidade do princípio representativo***

A doutrina constitucional pouco progresso fez com relação ao reconhecimento consumado da “sociedade de grupos”. Politicamente é essa sociedade pluralista a forma imposta pelas necessidades e problemas oriundos da civilização tecnológica, onde esta já se implantou ou peleja por implantar-se.

Esse manifesto atraso com os fatos ocasiona o pouco caso que os juristas têm feito dessa explosão nos fundamentos do sistema representativo. Continuam eles a valer-se de categorias tradicionais e obsoletas de raciocínio, sem nenhuma diligência apreciável em prol da criatividade, em ordem a elaborar nova linguagem que melhor sirva à compreensão do processo de mudança em curso.

Como reflexo talvez da lentidão dos juristas, verifica-se igual atraso tocante à institucionalização da realidade representativa nos termos do pluralismo de grupos, dentro do quadro constitucional. Quando os partidos começam nas cartas políticas a receber certidão de maioria e a ter sua participação explicitada em atos jurídicos, já eles mesmos se acham em parte obsoletos, em virtude do avanço que fazem os grupos de interesses, estes naturalmente ainda mais distantes de alcançarem o reconhecimento formal do legislador.

A representação só é concebível e explicável hoje se a vincularmos com a dinâmica daqueles grupos, com os interesses políticos, econômicos e sociais que eles agitam tenazmente, buscando-lhe a

prevalência, via de regra em nome de posições ideológicas, cuja profunda análise o constitucionalista jamais poderá eximir-se de levar a cabo.

Tendo passado já a época de indiferença constitucional aos partidos, é de esperar que no futuro toda reforma da Constituição volte também suas vistas para a disciplina dos grupos de interesses. A ação política desses grupos incide de modo decisivo na feição dos governos e no comportamento dos governantes, sendo eles, sob o aspecto da importância de último granjada, um dado sem dúvida fundamental ao bom entendimento do sistema representativo.

Em vários países, do ponto de vista das instituições representativas, a linguagem constitucional quase não varia quando se refere aos órgãos representativos e ao seu funcionamento. Deixa-nos a falsa impressão pelo texto de que os mecanismos parlamentares atuam da mesma maneira que atuaram na era do Estado liberal. A verdade é que eles se encontram presos a uma realidade política e social de todo distinta, cujos efeitos modificaram basicamente a índole dos órgãos legislativos. A mesma máquina funciona para fins diferentes, eis em suma o que ocorre.

A reforma constitucional que se fez há vinte anos no Brasil trouxe à Carta de 1967 um acréscimo da máxima relevância e que não deve passar despercebido pelas necessárias repercussões na índole do nosso sistema representativo.

Com efeito, ao modificar-se o artigo 149, referente aos partidos políticos, estabeleceu-se, como reforço à fidelidade partidária, que perderia o mandato de deputado o representante que se desviasse da linha desses deveres, com a mudança de legenda, tão usual nas práticas antecedentes de nossa vida política. Aliás, a Constituição de 1967, conforme temos acentuado em outros trabalhos, foi a que mais enérgica se decidiu, de maneira formal, pela instituição de um Estado partidário, servindo seu capítulo sobre os partidos políticos de excelente documento à comprovação das mudanças já entre nós operadas no caráter do sistema representativo.



Aquela Constituição, estabelecendo pela Emenda Constitucional de outubro de 1969 aquilo que, salvo melhor qualificação, chamaríamos *recall* partidário para o representante que mudasse de partido, adotou com toda a clareza uma técnica mais compatível com a democracia semidireta e plebiscitária do que com a democracia representativa tradicional. Enfim, optou claramente por aquelas novas formas políticas de representação, cujo empenho máximo é o de estabelecer a identidade de vistas do eleito com o eleitor, propiciando a este os meios eficazes de aproximar-se tanto quanto possível daquele alvo.<sup>27</sup>

Com a Constituição de 1988, houve um retrocesso a esse respeito: em matéria de sistema representativo, a “duplicidade” voltou a prevalecer sobre a “identidade”.

Essas reflexões sobre as alterações havidas no sistema representativo com o advento da sociedade de grupos pedem enfim que se faça menção do trabalho teórico de Hegel, admiravelmente precursor das tendências de idéias mais em voga este século e que compeliram o Estado constitucional a transitar da representação de indivíduos para a representação de grupos.

Com efeito, já no parágrafo 311 dos *Fundamentos da Filosofia do Direito* o insigne pensador asseverava que a representação não devia ser do indivíduo com seus interesses, mas antes das “esferas essenciais da sociedade” e seus “grandes interesses”.<sup>28</sup>

Nota-se ademais que os pontos de vista dos autores políticos quando entram no tema da representação em face da realidade dos partidos e das categorias intermediárias começam a arredar-se da tradição ortodoxa do liberalismo do século XIX. Forcejam então por conciliar a autonomia do representante com a obediência às causas partidárias, à política das agremiações que aspiram ao poder ou nele intentam conservar-se. Fazer a vinculação do representante ao seu partido é sem dúvida o primeiro passo que se dá para assentar a imperatividade definitiva do mandato.

Toda uma questão fundamental se reabre desde esse ponto: a quem deve o representante fidelidade? Ao povo, à nação, ao partido, à

circunscrição eleitoral? Até onde deve ir sua independência e conseqüente capacidade de divergir de seus eleitores e de sua agremiação partidária?<sup>29</sup> Aqui desponta no horizonte político a fórmula da democracia semidireta, um novo grau na evolução das instituições democráticas e representativas. É com essa modalidade nova das técnicas de organização do poder político pelo consentimento que se intenta cotejar o antigo sistema representativo e assinalar-lhe as profundas transformações experimentadas este século.

A dialética democracia-representação atravessa agora a fase histórica mais aguda, em que os componentes plebiscitários se introduzem no organismo das instituições representativas e alteram o equilíbrio e o quadro das relações de poder entre o eleito e o eleitor (este entendido menos como o eleitor individual do que coletivo, a saber, o eleitor *no* partido ou *no* grupo de pressão funcionando como máquina eleitoral). Daqui resultam todas as variações observadas no mandato quando de representativo passa a imperativo e no sufrágio que de restrito passa a universalizar-se irreprimivelmente.

### ***11. A decomposição da vontade popular determinou a crise do sistema representativo: do princípio da representação profissional aos grupos de pressão no Estado contemporâneo***

Disse o publicista alemão Carl J. Friedrich que a representação profissional foi a única idéia nova e significativa que apareceu no domínio da representação política desde a introdução, há mais de cem anos, do sistema de representação proporcional.<sup>30</sup>

Assinalando a importância dessa mesma representação, afirmou Friedrich que a despeito do emprego abusivo feito pelos fascistas com suas câmaras corporativas, subsiste inalterável a verdade de que as organizações profissionais e os sindicatos constituem a mais efetiva forma de comunidade de que o homem moderno participa, mormente nas grandes cidades.<sup>31</sup>

A representação profissional como idéia e como técnica tem sido

largamente preconizada por meio único de debelar a crise do governo representativo que, no entender de vários autores, seria em primeiro lugar a crise da representação política, fundada na repartição territorial ou geográfica do eleitorado, com evidente sacrifício da corrente de interesses sociais e econômicos mais relevantes no interior da sociedade.

Outros como Prélot são de parecer que o que entrou em crise não foi o sistema representativo como tal, mas uma modalidade de representação. Em virtude do malogro da representação profissional, vê Friedrich por única saída para os esforços empregados na reforma ou renovação do sistema representativo de governo a descoberta de novas e satisfatórias formas de representação. Mas, acrescenta com manifesto pessimismo: “Até agora, nem a teoria nem a prática trouxeram na Europa uma só idéia nova e relevante ou uma descoberta nesse importante domínio”.<sup>32</sup>

A decomposição da vontade popular em vontade de grupos, frustrando assim a implantação plena de uma vontade geral (*volonté générale*) soberana, e em estreita harmonia com os interesses coletivos, experimentou já do ponto de vista histórico três fases consecutivas.

A primeira se revelou com a adoção da técnica do sistema de representação proporcional, mediante a qual o Estado partidário da sociedade de massas se apresentou com todo o seu mosaico de tendências políticas fielmente retratadas num espelho verídico. Nenhuma técnica eleitoral permite identificar melhor a sociedade de classes em sua exteriorização política do que a representação proporcional.

Reconhecida a presença de interesses e de grupos, fazia-se mister apelar para sua prevalência. A representação proporcional atada à base geográfica não lhes dava plena satisfação. Passou-se à segunda fase: a da representação profissional. Teoristas ardentes dessa modalidade de representação logo surgiram com longas e copiosas justificações doutrinárias. A Idade Média, com seu sistema de organização corporativa, se lhes não oferecia subsídios diretos, pelo menos lhes

ministrava uma fonte de inspiração, e como fonte de inspiração trazia toda a força que as tradições ressuscitadas podem porventura inspirar ou proporcionar.

O argumento doutrinário ponderava, por exemplo, que a divisão geográfica não podia jamais identificar-se com uma opinião ou interesse particular (Coker) e, como disse o último autor, a representação acabava sendo de um só ou de alguns dos mais poderosos interesses dentre quantos entravam em competição econômica e social, arvorados pelos distintos grupos minoritários.<sup>33</sup>

O descrédito da representação profissional, pondo termo a essa segunda fase, adveio sem dúvida da vinculação ideológica com a doutrina política do fascismo.

Mas o influxo da representação profissional nas Constituições do primeiro pós-guerra se manifestou com intensidade em alguns países. Haja vista o Brasil onde nos moldes da Constituição republicana de 1934 nosso país conheceu em seu Congresso uma representação profissional — a bancada classista, recrutada nas organizações trabalhistas e patronais, fora do critério político tradicional de seleção pelo sufrágio popular.

A introdução dessa bancada porém em nada concorreu para o aperfeiçoamento do sistema representativo e melhor funcionamento do Congresso. Pelo contrário, debilitou a representação nacional, mercê de seu caráter híbrido e de enxertia, que a consciência política da nação repulsava.

A terceira fase, enfim, é a da época contemporânea, em que a representação profissional na sua antecedente formulação foi de todo abandonada naqueles países cujo sistema representativo nasceu no berço do liberalismo.

Esse abandono em larga parte se deve à mácula de suspeição ideológica em razão da aliança daquela modalidade de representação com o modelo fascista e de sua impiedosa e radical impugnação de todo o sistema representativo clássico. Acontece porém que este não poderia prescindir de uma legitimação e autenticação nas fontes profissionais,

nas categorias obreiras e empresariais e padecendo, em conseqüência, a fortíssima pressão das ordens intermediárias, cuja importância não se eliminou com a mera eliminação daquele tipo de representação (profissional), acabou cedendo ao influxo cada vez mais decisivo dos distintos grupos de interesses.

Chega-se assim à presente fase: a dos grupos de pressão. Acometem eles o sistema representativo tradicional e as casas eletivas, buscando talvez institucionalizar-se através de vias que ainda não foram claramente localizadas pela teoria, em patente atraso com esse novo tipo de organização política dos interesses sociais.

***12. Uma nova teoria da representação política, de fundamento marxista: a representação como simples relação entre governantes e governados (Sobolewsky)***

São inumeráveis no campo teórico os esforços que se fazem por aclarar o conceito de representação, sobremaneira abalado com as mudanças operadas na índole do Estado moderno, desde que as ideologias propagaram o fermento revolucionário de revisão da sociedade e seus fundamentos.

A assinalada indigência de resultados obtidos, conforme patenteou Friedrich, atua precisamente no sentido de intensificar aquelas diligências, das quais constitui recente e apreciável amostra essa que nos chega de um publicista polonês, Sobolewsky. Se mais merecimento não tiver, serve ao menos para indicar no quadro polêmico que se esboça do lado do Ocidente a posição de um pensador socialista, cujo realismo na matéria traz ao debate posições inspiradas pelas raízes marxistas de seu pensamento.

Demandando nova interpretação, assinala Sobolewsky, antes de mais nada, o malogro dos velhos clássicos do liberalismo, como Burke e Sieyès cujas teses ele reputa de manifesta insuficiência, não obstante se conservarem ainda gravadas nas Constituições e na teoria constitucional.

Do mesmo modo não lhe satisfazem as correntes contemporâneas, cuja crítica e reforma do conceito de representação se prende às interpretações tradicionais, como aquela encabeçada na Alemanha por Leibholz, ou que obstinadamente se empenham em substituir o conceito de representação pelo de governo responsável (*responsible government*), consoante deduz de autores alemães e cientistas políticos ingleses, nem tampouco aquelas, exemplificadas nas obras de Duverger e Burdeau, de patente tendência sociológica.

Em verdade, são estas últimas as que menos objeções padecem, porquanto seus autores louvavelmente forcejam por lograr algo novo, a saber, um conceito sociológico de representação.<sup>34</sup>

É esse conceito que Sobolewsky diz haver achado em suas investigações, tomando por princípio de todas as reflexões a tese sociológica de que a noção de representação tem por objeto básico determinar o caráter das relações que ocorrem entre governantes e governados.

Rende o cientista polonês tributo àqueles publicistas franceses, asseverando que para chegar ao sobredito conceito partiu do modelo de Duverger e Burdeau. Entendem estes, segundo ele, que à representação importa estabelecer correlação ou concordância entre as decisões políticas da elite governante e a opinião pública, compreendida esta última como as opiniões mais fortes, imperantes na comunidade.

Apontam-se então formas mediante as quais se exprime a opinião de governantes e governados: eleições, referenda, petições, comícios, notas oficiais e declarações de governantes, etc, bem como os instrumentos técnicos e organizatórios que consentem uma expressão sistemática da opinião: meios de comunicação de massas (imprensa, rádio, televisão, etc), partidos políticos e grupos de interesse.<sup>35</sup>

Professa o autor que sua nova concepção se alicerça nos fundamentos da teoria marxista do Estado classista e do caráter de classe de todo poder político. Assevera que cada Estado é uma representação dos interesses objetivos da classe dominante e que debaixo desse princípio geral é que se há de investigar como os cidadãos

e as massas podem eventualmente influir em determinadas decisões estatais. Mostra ademais que as possibilidades desse influxo continuam abertas às massas, cabendo-lhes valer-se de circunstâncias favoráveis com que adiantar, onde for possível, a transição para o socialismo. Afirma por último que seu presente trabalho, estudando de modo minudente os problemas da representação, aspira àquele fim.<sup>36</sup>

Das conclusões a que chega Sobolewsky urge destacar portanto algumas, a nosso ver, mais importantes. Em primeiro lugar, afigura-se-lhe apenas admissível uma representação que se analise como processo, em seu aspecto dinâmico.

Contra o modelo sociológico dos autores franceses já referidos, declara que a representação não se define pelo estado de harmonia ou correspondência da opinião com a política governante, mas como *processo de assimilação* da política e das opiniões, com vistas a mútua aproximação. Vê o estado de completa harmonia apenas como ideal político, colocado, à maneira de todos os ideais políticos, no reino da utopia. Assinala que a representação, considerada fenômeno político e traço característico de um sistema de governo, deve antes ser definida como processo que adapta a essência das decisões políticas às opiniões entretidas pelos governantes.

Colhe-se assim o conceito de Sobolewsky sobre representação política: “A representação é um processo, isto é, uma acomodação contínua que se estabelece entre as decisões políticas e as opiniões”. Acentua porém o autor que o grau de intensidade e eficácia desse processo não só varia no tempo como é modificável. Recusa-lhe caráter automático, admitindo, por conseguinte, interferência dos participantes, com planificação social. E esclarece: “a representação é um processo organizado”.

Prossegue Sobolewsky tornando a dizer que a representação é sobretudo processo, e consiste numa ação recíproca entre as opiniões dos governados e dos governantes. De modo que cada uma das respectivas opiniões, igualmente justificadas, é “legítima” e necessária. Critica todavia o irrealismo de pretender-se aquilo que seria sem dúvida

ótimo: a acomodação de cada decisão política às opiniões dos governados. Mas não recusa a possibilidade de lograr-se essa adaptação, toda vez que as decisões hajam de recair sobre determinados assuntos de elevado interesse geral.<sup>37</sup>

A relação que Sobolewsky estabelece entre governantes e governados para qualificar o conceito de representação política não há de ser de necessidade uma relação direta. A representação política, observa ele, sendo uma relação entre governantes e governados, não consiste apenas de relações diretas entre eles, mas também, de maneira concomitante, de relações entre os cidadãos e as distintas organizações intermediárias, que servem de porta-vozes à opinião.<sup>38</sup>

Diz ainda o publicista polonês que o processo de representação é mera técnica aplicada ao processo de governo, com limites que são ditados pela estrutura das relações de poder. O princípio de representação, em conseqüência, e apesar de regular relações entre governantes e governados — acentua ele — nenhuma modificação pode trazer às relações de poder, nenhuma substituição da classe dominante.<sup>39</sup>

A esse respeito, explica: o processo de representação é portanto, preliminarmente, processo de adaptação da substância das decisões políticas às opiniões e pareceres dos grupos interessados e em larga escala às opiniões e pontos de vista que preponderam na classe dominante.<sup>40</sup>

Tratando da representação sempre como um processo, o teórico marxista transmite assim o conceito às formas diversas de governo representativo: devemos, por isso, diz ele, considerar representativo todo sistema de governo em que funcione um sistema de correlações e onde nas questões importantes e no decurso de largo espaço de tempo não se proceda contra os desejos dos interessados.<sup>41</sup>

A certa altura esclarece que a definição de representação como fenômeno social deve servir de fundamento à definição da essência do princípio jurídico e constitucional da representação, e que os conceitos jurídicos precisam de corresponder às relações sociais efetivamente



existentes.<sup>42</sup>

A conclusão derradeira do autor, coroando todas as suas investigações, cifra-se em propor a formulação de um único conceito de representação, aplicável tanto às pesquisas ou indagações sociológicas como à teoria constitucional.<sup>43</sup> E esse conceito, fundamentalmente sociológico, se resume em ostentar os traços essenciais acima expostos.

1. Nessa acepção é que Carl Schmitt pôde escrever judiciosamente que “não há Estado sem representação”, porquanto, acrescenta ele, nenhum Estado existe sem forma estatal. Em todo Estado — afirma o constitucionalista alemão — haverá sempre homens que Poderão dizer: “L’État c’est nous” (nós somos o Estado). É óbvio que nesse capítulo trata-mos sempre de representação política, a representação de um sistema. Quanto à qualificação *política* da representação, faz-se mister lembrar a esse propósito que a representação deixa de ser de direito privado e se politiza, segundo Friedrich Glum, desde que seus fins transcendam os fins e interesses individuais. F. Glum, *Begriff und Wesen der Repraesentativverfassung*, p. 108.

Aliás, uma referência expressa à distinção entre representação no direito privado e representação política, de direito público, fora feita já no século passado por Bluntschli com uma precisão que mereceu louvores de Carl Schmitt: “A representação de direito público é inteiramente distinta da representação de direito privado. Portanto, os princípios fundamentais desta não podem ser aplicados àquela”. Veja-se Bluntschli, *Allgemeinen Staatsrecht*, I, p. 488, bem como Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, p. 209.

Entre os autores franceses há uma clareza de louvar a esse respeito. Publicistas como Laferrière, Barthèlemy e Duez ou civilistas como Colin e Capitant fixam o conceito de representação no direito privado, onde ele se gerou e o fazem com tal rigor, que apagam todas as dúvidas quando a idéia representativa se translada para o domínio do direito público, onde outras são suas características. Crescentes analogias foram de último assinaladas, desde que, debaixo da inspiração da técnica privatista e em virtude do advento da sociedade de massas, o mandato político nos sistemas representativos se tornou cada vez mais imperativo e cada vez menos representativo.

Escreve Laferrière: “Em direito privado, o fenômeno da representação se vincula à existência de uma relação de direito legal ou convencional entre o representante e o representado. Quando a representação de um indivíduo por outro não é organizada mediante lei, como a representação do menor pelo tutor, tem ela sua fonte num contrato, habitualmente um contrato de mandato. Cria este entre as partes uma relação jurídica que explica que os atos do mandatário produzem os mesmos efeitos como se emanassem diretamente do mandante” (Julien Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2<sup>a</sup> ed., p. 400).

Quanto à idéia de representação propriamente dita, escrevera antes o mesmo autor: “Para satisfazer a necessidades práticas, o direito privado elaborou a teoria da representação, que consiste essencialmente nisto: as manifestações de vontade de uma pessoa — o representante — serão consideradas como tendo o mesmo valor e produzirão os mesmos efeitos jurídicos como se emanassem de outra pessoa, o representado. Com a condição de manter-se nos limites de seus poderes, o representante é considerado como exprimindo a vontade mesma do representado, e o ato por ele cumprido produz os mesmos efeitos jurídicos como se fora feito pelo representado” (J. Laferrière, *ob. cit.*, p. 396-397).

Ainda em termos estritamente civilistas, a representação é concebida por Colin e Capitant, com uma precisão admirável, tendo Laferrière se valido também dessa citação: “Há representação quando um ato jurídico é cumprido por uma pessoa, por

conta de outra, em condições tais que os efeitos desse ato se produzam direta e imediatamente sobre a cabeça do representado, como se ele mesmo o houvera cumprido” (Colin & Capitant, *Droit Civil*, 7ª ed., t. I, p. 91).

2. Veja-se a esse respeito John A. Fairlie, quando escreve que do ponto de vista etimológico o significado literal de representar é “apresentar novamente”, daqui se chegando ao sentido de “apresentar em lugar de outrem”. Com mais clareza, o publicista alemão Friedrich Glum: “A essência da representação consiste antes nisto, em fazer presente através de uma pessoa visível outra pessoa que não se faz concretamente visível perante as demais”. F. Glum, “Begriff und Wesen der Repraesentation”, in: *Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung*, p. 105. É de recomendar também a leitura do trabalho de John A. Fairlie, acerca da representação política, e intitulado “The Nature of Political Representation”, o qual apareceu estampado pela primeira vez em *The American Political Science Review*. v. 34, 1940.

3. A acepção em que vamos desenvolver, com nossa terminologia, os conceitos de *duplicidade* e *identidade* como doutrinas políticas da representação nada tem que ver com o sentido em que a empregou Carl Schmitt, em *Verfassungslehre*. Quando muito haveria analogia de ponto de partida ou simples analogia vocabular, porquanto são de todo distintos os efeitos extraídos do uso dessas palavras nas reflexões a que daremos seqüência.

4. John A. Fairlie, “Das Wesen politischer Repraesentation.” Publicado originalmente em língua inglesa e traduzido para o alemão por Claus Sprick. In: *Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung*, p. 29.

5. Edmund Burke, “Speech to the Electors of Bristol”, in: *Speeches and Letters on American Affairs*, p. 73.

6. Idem, *ibidem*, p. 73.

7. Montesquieu, “De L’Esprit des Lois”, liv. 11, cap. 6, in: *Oeuvres Complètes*, t. II, p. 400.

8. Marcel Prélot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2ª ed., p. 286. Clermont-Tonnerre, quando da abertura da Assembléia Nacional, hesitava diante de seus Pares em votar as novas leis políticas, manifestando o ânimo de volver primeiro a sua circunscrição eleitoral para auscultar a opinião de seus eleitores. Veja-se no tocante o que escreve R. Redslob, *Die Staatstheorien der Franzoesischen Nationalversammlung von 1789*, pp. 109 e ss.

9. Barnave: “Dans l’ordre et les limites des fonctions constitutionnelles, ce qui distingue le representam de celui qui n’est que simple fonctionnaire public, c’est qu’il est chargé dans certains cas de *vouloir par la nation* tandis que le simple fonctionnaire n’est jamais chargé que *d’agir* pour elle”.

10. Barnave, in: A. Saint Girons, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 3ª ed., p. 11; Laboulay, *Questions Constitutionnelles*, p. 173.

11. Benjamin Constant. “De la liberté des anciens comparée à celle des modernes”, in: *Cours de Politique Constitutionnelle*, t. II, pp., 557-558.

12. Veja-se Guizot, *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif*, 4ª ed., vols. I e II, particularmente as lições 1ª e 9ª do segundo tomo e 1ª, 7ª e 8ª do primeiro tomo.

13. Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., p. 209.

14. Idem, *ibidem*, pp. 212-213.

15. J. J. Rousseau, *Du Contrat Social*, pp. 280-281.

16. Idem, *ibidem*, p. 243.

17. Idem, *ibidem*, pp. 244-245.

18. Idem, *ibidem*, p. 250.

19. Idem, ibidem, p. 301.
20. Idem, ibidem, p. 302.
21. Idem, ibidem, p. 302.
22. Idem, ibidem, p. 303.
23. Idem, ibidem, p. 302.
24. Rousseau, *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, Cap. 7.
25. Idem, ibidem.
26. Hans J. Wolff, “Die Repraesentation”, in: *Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung*, p. 123.
27. Admitindo-se porém que o representante é *livre* no exercício do mandato eletivo, o problema de saber quem ele representa se simplifica. Representa a nação ou a coletividade e é quanto basta. O problema se complica com a imperatividade, sendo lícita então a indagação: representa o eleitor, o Estado ou o partido? Tanto mais lícita quanto na moderna sociedade de massas, tão característica do nosso século, o pluralismo político ocidental desintegrou por inteiro a vontade popular soberana, mito ou ilusão já desfeita, desde que a sociologia com brutal rigor científico apontou para o caráter classista de toda a organização social, cuja estrutura e dinâmica, se preteridas, tornariam de todo ininteligível o fenômeno do poder.
28. Hegel, *Rechtsphilosophie*, § 311. Em sentido oposto, Kant, filósofo político do liberalismo alemão, que não trepidou em fazer a conexão do sistema representativo com o povo. Disse ele em *Rechtslehre*, § 52. “Toda república verdadeira é, e outra coisa não pode ser senão um *sistema representativo do povo para em nome do povo* (grifo nosso) cuidar de seus direitos, através da união de todos os cidadãos e por intermédio de seus deputados”.
29. Veja-se concernente a esse ponto o estudo de Charles E. Gilbert intitulado “Operative Doctrines of Representation”, que apareceu primeiro na *The American Political Science Review*, 1963, v. 57, pp. 604-618 e foi depois reproduzido numa tradução alemã de Tony Westermayr pelo organizador da coletânea *Zur Theorie und Geschichte der Repraesentativverfassung*.
30. A representação política, segundo Bagehot, citado por Carl J. Friedrich, significa, em última análise, apenas um meio para alcançar um fim, no caso particular inglês escolher o partido que formará o governo. Essa tese conduz à implantação de um governo responsável, essência contemporânea do princípio representativo para alguns autores, aliás excessivamente presos, pelo ângulo político e jurídico, à concepção de governo representativo. A tese, antes de chegar ao presente efeito, que é simples desdobramento histórico, podia também validamente compadecer-se com todos os fundamentos dualistas do velho sistema representativo da ideologia liberal. Quanto à representação proporcional, esposada por Stuart Mill, trouxe esta, em verdade, algo novo, que abalou dialeticamente a concepção individualista do liberalismo e seu sistema de representação política, porquanto uma consequência imediata da nova técnica foi a de *sublinhar a importância dos grupos* e atribuir-lhes a parceria eficaz de influência a que fazem jus na direção política da sociedade. Veja-se Carl J. Friedrich “Representation Constitutional Reform in Europe”, in: *The Western Political Quarterly*, 1948, I, pp. 124-130, bem como esse mesmo trabalho na versão alemã aparecida em *Zur Theorie und Geschichte der Representation und Repraesentativverfassung*, pp. 209-221.
31. Carl J. Friedrich, ob. cit., versão alemã, p. 220.
32. Idem, ibidem, p. 221.
33. F. W. Coker, in: *The American Political Science Review*, 15:200, 1915.
34. São escassas as análises sociológicas ao conceito de representação. A matéria tem sido largamente versada por juristas. Aliás, Hans J. Wolff desde muito chamou a

atenção para esse fato, encarecendo a necessidade de aprofundar-se a investigação do ponto de vista sociológico. As contribuições de direito público feitas com ânimo mais científico do que doutrinário, fora de laços políticos e ideológicos, só há algum tempo foram incrementadas, salvo os trabalhos precursores estampados na Alemanha. Dentre estes é de justiça ressaltar aqueles surgidos em época anterior à Segunda Guerra Mundial. Haja vista por exemplo as contribuições clássicas de Carl Schmitt (a série de reflexões contidas em *Verfassungslehre*); Leibholz, com *Das Wesen der Repraesentation*, obra há pouco reeditada; Emil Gerber, *Staatstheoretische Begriff der Repraesentation in Deutschland zwischen Wiener Congress und Maerz-revolution*; e enfim, ainda do mesmo ano, Rudolf Smend, cujo *Verfassung und Verfassungsrecht* foi também de último reeditado na Alemanha.

35. Marek Sobolewsky “Politische Repraesentation im modernen Staat der buergerlichen Demokratie”, in: *Zur Theorie und Geschichte der Repraesentativverfassung*, p. 422.

36. Idem, ibidem, p. 420.

37. Idem, ibidem, p. 430.

38. Idem, ibidem, p. 431.

39. Idem, ibidem, p. 433.

40. Idem, ibidem, p. 433.

41. Idem, ibidem, p. 434.

42. Idem, ibidem, p. 435.

43. Idem, ibidem, p. 441.

## O SUFRÁGIO

1. O Sufrágio — 2. É o sufrágio direito ou função? — 3. O sufrágio como “direito de função” (doutrina italiana) — 4. O sufrágio restrito — 5. O sufrágio universal — 6. Restrições ao sufrágio universal: 6.1 Nacionalidade — 6.2 Residência — 6.3 Sexo — 6.4 Idade — 6.5 Capacidade física ou mental — 6.6 Grau de instrução — 6.7 A indignidade — 6.8 O serviço militar — 6.9 O alistamento — 7. A propagação do sufrágio universal — 8. Sufrágio público e sufrágio secreto — 9. Sufrágio igual e sufrágio plural — 10. Modalidades de sufrágio plural: 10.1 Sufrágio múltiplo — 10.2 Sufrágio familiar — 11. Sufrágio direto e sufrágio indireto — 12. A participação do analfabeto.

### 1. O sufrágio

O sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública.

Com a participação direta, o povo politicamente organizado *decide*, através do sufrágio, determinado assunto de governo; com a participação indireta, o povo *elege* representantes.

Quando o povo se serve do sufrágio para *decidir*, como nos institutos da democracia semidireta, diz-se que houve *votação*; quando o povo porém emprega o sufrágio para *designar representantes*, como na democracia indireta, diz-se que houve *eleição*. No primeiro caso, o povo pode votar sem eleger; no segundo caso o povo vota para eleger.

### 2. É o sufrágio direito ou função?

Na região da doutrina, já se feriram amplos debates para determinar se o sufrágio é função ou direito. As escolas que respondem

a esse quesito podem repartir-se em duas correntes principais: a dos que se acolhem à doutrina da soberania nacional, e são conduzidos então a ver no sufrágio uma função; e a dos que se abraçam à doutrina da soberania popular, para daí o inferirem como um direito.

Conforme se aceite a primeira ou a segunda das posições acima enunciadas, chegaremos ao seguinte resultado: à admissão do sufrágio restrito, quando se entende que, mediante o voto, a coletividade política exerce uma função (doutrina da soberania nacional); ou ao reconhecimento do sufrágio universal, quando, pelo contrário, se toma o poder de participação do eleitor como exercício de um direito (doutrina da soberania nacional).

Com efeito, pela doutrina da soberania nacional, o eleitor é tão-somente instrumento ou órgão de que se serve a nação para criar o órgão maior — o corpo representativo — a que delega o poder soberano, do qual todavia se conserva sempre titular.

Como a competência constitucional do eleitor para exercer o sufrágio procede da nação, onde a soberania tem sempre sua sede, entende-se que é a nação o poder qualificado a traçar as regras e condições do sufrágio, cabendo-lhe ademais a faculdade de determinar quem deve fazer parte do corpo eleitoral.

Conseqüência dessa doutrina tem sido em primeiro lugar, do ponto de vista lógico, algumas limitações postas ao exercício do sufrágio, mediante a exigência de preenchimento de vários requisitos de capacidade àqueles a quem a nação cometeu, como instrumento seu, a função eletiva.

Com o sufrágio, segundo a mesma doutrina, não é a vontade autônoma do eleitor que intervém na eleição, mas a vontade soberana da nação. Podendo pois a nação investir no exercício da função eleitoral tão-somente aqueles que julgar mais aptos a cumprir esse dever, dessa doutrina decorre com mais freqüência, além do sufrágio restrito, o princípio da obrigatoriedade do voto, bem como o chamado mandato representativo, com que se consagra, conforme já patenteamos, a atuação independente do eleito em face do eleitor.

A teoria jurídica do sufrágio-função foi historicamente sustentada por Barnave, em 1791, durante a Revolução Francesa, nos seguintes termos: “A qualidade de eleitor não é senão uma função pública, à qual ninguém tem direito, e que a sociedade dispensa, tão cedo prescreva seu interesse”.<sup>1</sup>

Quanto ao sufrágio-direito, resulta da concepção de que, sendo o povo soberano, cada indivíduo, como membro da coletividade política, é titular de parte ou fração da soberania. Toma-se o povo numa acepção quantitativa; faz-se do sufrágio a expressão da vontade própria, autônoma, primária, de cada indivíduo componente do colégio eleitoral; admite-se enfim que o voto sendo um direito — seu exercício será facultativo e que o mais lógico para a natureza do mandato seria considerá-lo imperativo e não representativo.

Historicamente, foi Rousseau o mais celebrado corifeu da doutrina do sufrágio-direito, que procedeu coerentemente da sua doutrina da soberania popular.

São palavras incisivas de Rousseau no *Contrato Social*: “O direito de voto é um direito que ninguém pode tirar aos cidadãos”. Seguiram-no, em apoio da mesma tese, Pétion e Robespierre, na Constituinte, bem como Condorcet e Boissy d’Anglass, na Convenção, todos ardorosamente comprometidos com o igualitarismo revolucionário, contra o sufrágio dos privilegiados, imperante na monarquia dos reis absolutos, durante o *ancien régime*”.<sup>2</sup>

A 4 de setembro de 1789, Robespierre, subindo à tribuna, expunha a mesma doutrina: “A Constituição estabelece que a soberania reside no povo, em todos os indivíduos do povo. Cada indivíduo tem pois o direito de contribuir para a lei que o obriga e para a administração da coisa pública, que é sua. De outro modo, não seria certo que todos os homens sejam iguais em direito ou que cada homem seja cidadão”.<sup>3</sup>

Contrapostas as duas doutrinas — a do sufrágio-função e a do sufrágio-direito — vê-se limpidamente que no sistema representativo clássico da democracia liberal dominou o intelectualismo, o liberalismo

e o qualitativismo da representação, em contraste com o igualitarismo, o voluntarismo e o quantitativismo de origem rousseauiana, ora reestampados como traços visíveis na democracia contemporânea do homem-massa, homem algébrico e anti-histórico, que senhoreou as instituições deste século.

### **3. Sufrágio como “direito de função” (doutrina italiana)**

Quanto ao pensamento contemporâneo, verifica-se que a doutrina constitucional italiana (Biscaretti di Ruffia, Romano, etc), partindo provavelmente da dificuldade de conciliar o sufrágio universal, fundado na soberania popular, com a obrigatoriedade do voto e sanções impostas ao eleitor, conforme dispõe a legislação de vários Estados, busca uma solução eclética para a natureza jurídica do sufrágio. Diz que se trata de um “direito de função”. Conjuga assim no conceito de sufrágio igualmente a “função eleitoral” (direito) e o “correto exercício” dessa mesma função (dever ou obrigação).

Como “função eleitoral”, o sufrágio é direito público subjetivo, contendo certos poderes reconhecidos ao seu titular, entre os quais, consoante Ruffia, o de exigir a própria inscrição nos registros eleitorais, o de reclamar a inscrição de outros eleitores em tais registros, o de exigir o eventual cancelamento daqueles eleitores que hajam sido indevidamente inscritos; o de propor eventualmente candidatos, o de ser admitido às votações.<sup>4</sup>

Como “correto exercício da função eleitoral”, entende-se por aí a face do sufrágio que se apresenta em forma de dever, de obrigação do eleitor ou cidadão. Este não poderá ser molestado no livre e independente exercício daquele direito. Descumprindo porém o caráter público da função, abstendo-se de votar ou valendo-se do voto para auferir vantagens pessoais indevidas, ficará então o eleitor sujeito às sanções da ordem jurídica. O exercício do voto, pelo lado pois de sua obrigatoriedade, apresenta-se como “dever cívico”, nos termos do artigo



48 da Constituição italiana, posto assim numa esfera intermediária entre o “mero dever moral” e o “dever jurídico”.<sup>5</sup>

Enfim, segundo a mesma ordem de reflexões desenvolvidas por Ruffia, o direito eleitoral, direito de sufrágio ou direito de função, entra na categoria dos direitos públicos subjetivos, da velha teoria de Jellinek. Como função, o sufrágio é de natureza eminentemente *pública* e não propriamente *estatal*. O eleitor ou cidadão exerce referida função de modo coletivo e não individual, como direito corporativo e não como “direito subjetivo individual” em nome próprio, com vistas aos elevados fins e superiores interesses sociais e não em nome do Estado”.<sup>6</sup>

A Constituição da Venezuela aplica em disposição textual o mesmo princípio doutrinário enunciado pelos constitucionalistas italianos. Reza o artigo 110 da referida Constituição (1961) que “o voto é um direito e uma função pública”.

#### **4. O sufrágio restrito**

Quando a representação surge historicamente, há um ambicioso princípio de ordem racional para justificá-la, tanto quanto o da limitação do poder: o princípio seletivo, que deve conduzir às regiões de governo os mais aptos, os mais capazes, os mais sábios, os melhores.

A razão e o consentimento aparecem aí por cimentos do sistema representativo. A idéia básica da democracia, durante toda a idade do liberalismo, é a de que se deve preparar a elite governante, em nome de um confiado apoio da razão humana, com os meios que esta oferece.

Esses meios se reconhecem nas formas que o sufrágio toma, e que socialmente, bem como historicamente, traduzem uma forma de equilíbrio na disposição de forças e classes dentro da sociedade, do mesmo passo que testificam a hegemonia política do Estado burguês.

Segundo os teóricos, o sufrágio é restrito, não porque se queira assegurar o domínio social de uma classe, mas porque se compreende, doutrinariamente, que, restringindo-se o sufrágio, mais depressa a

sociedade chegará àquele resultado: o governo dos melhores.

Era assim que se pensava no século da democracia liberal (século XIX) com a instituição do sufrágio restrito, quando não havia ainda nos livros ou na exposição doutrinária uma tomada de consciência de que, se o sufrágio racionalmente pretendia aquilo, do ponto de vista histórico era tão-somente o poderoso e eficaz instrumento de exclusão de parcelas consideráveis do povo de toda participação política. O poder do terceiro estado — a burguesia — dominava então por inteiro a cena governativa.

O sufrágio é restrito quando o poder de participação se confere unicamente àqueles que preenchem determinados requisitos de riqueza ou instrução. Há autores que acrescentam também os requisitos de nascimento ou origem.

Conforme as exigências sejam fundadas em cada um daqueles pontos, temos as seguintes modalidades de sufrágio restrito: sufrágio censitário (a riqueza), sufrágio capacitário (a instrução), sufrágio aristocrático ou racial (a classe social ou a raça).

Os dois primeiros foram os mais freqüentes, com larga aplicação na época do Estado liberal.

O sufrágio censitário, também conhecido pelo nome de sufrágio pecuniário, demandava geralmente de seus titulares, conforme a legislação que o instituísse, o atendimento de uma das seguintes exigências: a) o pagamento de um imposto direto (sistema censitário francês de 1814 a 1848); b) o ser dono de uma propriedade fundiária (o sistema inglês, gradativamente abolido, e que se extinguiu com a reforma eleitoral de 1918), e c) o usufruir certa renda.

Quanto ao sufrágio capacitário, o critério de limitação era dado pelo grau de instrução. O fim que se tinha em vista primordialmente era afastar as pessoas mais rudes do ponto de vista cultural e intelectual de qualquer ingerência política, por crer-se que não seriam capazes de concorrer para a boa qualidade da representação, isto é, para a formação da elite dirigente.

Enfim, no sufrágio racial, restringe-se o direito de voto por

motivos, não raro dissimulados, que todavia se prendem à origem dos indivíduos. Quando a legislação do Mississippi nos Estados Unidos obriga a ler, compreender e interpretar “convenientemente” a Constituição, seus legisladores, com essa exigência, são principalmente movidos pelo ânimo de excluir das urnas os pretos, obedecendo assim a um critério mais racial do que em verdade capacitário.

Alguns publicistas tomam ainda a classe social e o sexo para caracterizarem formas de sufrágio restrito. Mormente naqueles Estados onde a legislação eleitoral venha a excluir da participação política camadas da população, por efeito de discriminação social (sufrágio aristocrático ou privilegiado) ou por motivo de sexo, como ocorre com as mulheres em alguns países (sufrágio masculino).

## **5. O sufrágio universal**

A rigor todo sufrágio é restrito. Não há sufrágio completamente universal. Relativa pois é a distinção que se estabelece entre o sufrágio universal e o sufrágio restrito. Ambos comportam restrições: o sufrágio restrito em grau maior; o sufrágio universal em grau menor.

Define-se o sufrágio universal como aquele em que a faculdade de participação não fica adstrita às condições de riqueza, instrução, nascimento, raça e sexo.

Afirma autor italiano dos mais abalizados de nosso tempo que o sufrágio universal se contenta com estabelecer “requisitos de ordem geral”, ao passo que o sufrágio restrito “exigia *requisitos específicos, censitários e culturais*”.<sup>7</sup>

Em geral, excluídas as restrições de riqueza ou capacidade, estamos já em presença do sufrágio universal, que, todavia, não se estendendo indiferentemente a todas as pessoas, comporta limitações.

Essas limitações feitas à capacidade do eleitor, em regime de sufrágio universal, se prendem mais às condições de nacionalidade, residência, sexo, idade, capacidade física ou mental, grau de instrução

(o voto do analfabeto), indignidade, serviço militar e alistamento.

## **6. Restrições ao sufrágio universal**

### *6.1 Nacionalidade*

É direito comum de quase todas as constituições, como primeira condição de capacidade política, o requisito do vínculo pessoal. Sendo a nacionalidade “condição mínima de vinculação ao país e à coisa pública”,<sup>8</sup> é natural que os estrangeiros sejam excluídos de participação na vida política do Estado onde porventura se achem.

### *6.2 Residência*

Em determinados Estados, cuja legislação adota o sistema de sufrágio universal, exige-se não raro um prazo mínimo de residência habitual ou prolongada em certa parte do território nacional, a fim de evitar abusos e práticas viciosas de deslocamento de eleitores de uma a outra região do mesmo país, forçando assim resultados em que ordinariamente se compromete a seriedade das pugnas eleitorais. Tais abusos da chamada “colonização” eleitoral foram usuais em alguns Estados da União Americana.

### *6.3 Sexo*

As limitações de sexo relativas à capacidade eleitoral existiram em geral até ao fim da Primeira Grande Guerra Mundial. Daí por diante as cruzadas feministas acabaram impondo o voto das mulheres em quase todos os países, reformadas que foram as respectivas legislações eleitorais.

O primeiro país onde triunfou o sufrágio feminino foi a república americana. Em 1869, vimo-lo adotado ali pelo Estado de Wyoming. A seguir, vários Estados do continente e alguns países nórdicos legislaram favoravelmente ao direito de voto das mulheres. Esse direito, desde 1920, com a 19ª emenda à Constituição americana, já se fizera nos Estados Unidos regra constitucional.

Sem embargo de todas as resistências havidas, o sufrágio chegou à Inglaterra em 1928, ao passo que a França, o Brasil, a Argentina, Bélgica, Peru e Chile somente depois da Segunda Grande Guerra Mundial introduziram essa conquista, que veio ampliar consideravelmente os quadros de participação nos sistemas de sufrágio universal.

A Suíça todavia é dos raros países democráticos do mundo que só há pouco adotou o voto feminino. A discriminação eleitoral contra as mulheres, para muitos publicistas, não chega a descaracterizar o sistema de sufrágio universal, que pode considerar-se como tal, bem que restrito apenas ao sufrágio masculino.

#### *6.4 Idade*

A lei eleitoral adota geralmente uma idade mínima para o exercício do direito de voto, idade que faça presumir no eleitor a capacidade de discernimento, maturidade e tirocínio indispensáveis a uma intervenção esclarecida nos negócios públicos.

Essa idade mínima varia, conforme os sistemas políticos, havendo Estados, como o Brasil, a Argentina (1853), Guatemala e Venezuela, onde a exigência se fixa em 18 anos, e outros, como a França e a Inglaterra, onde a maioria só se obtém aos 21 anos de idade. No Brasil, pela Constituição de 1988, o voto é obrigatório para os maiores de dezoito anos, e facultativo para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos de idade.

Observa-se que quanto menos democrática a ordem

constitucional de um Estado, mais forte a tendência para a elevação da idade mínima eleitoral. Assim, por exemplo, a Carta francesa de 1814, que só conferia o direito de voto aos 30 anos de idade.

Liga-se a tendência em tela ao temor do sentimento reformista, latente na mocidade, que se mostra sempre aberta e permeável às idéias mais avançadas de mudança social, tanto quanto adversa aos princípios conservadores e reacionários da ordem pública.

Nota-se igualmente em várias legislações a manifesta inclinação de fazer coincidir a maioria civil com a maioria política ou eleitoral, ou seja, a capacidade civil de direito privado com a capacidade cívica do direito público.

### *6.5 Capacidade física ou mental*

São excluídos da função eleitoral todos aqueles que, portadores de defeitos físicos, como os cegos e surdos-mudos, ou destituídos de aptidão intelectual, como os idiotas, loucos ou dementes, não se acham em condições normais de exercer o sufrágio.

Essa forma de incapacidade eleitoral em alguns sistemas só se aplica àqueles cuja interdição foi declarada judicialmente, em ordem a evitar que se cometam abusos ou excesso, ao sabor das paixões políticas.

A exclusão se torna conseqüentemente mínima, dando por vezes o resultado negativo de indivíduos cujo estado mental é dos mais débeis figurarem nos quadros eleitorais.

### *6.6 Grau de instrução*

Raros os sistemas constitucionais que em sua legislação eleitoral admitem o voto às pessoas que não sejam possuidoras de um grau mínimo de instrução. A exclusão dos que não sabem ao menos ler e

escrever tem por fundamento a presunção de que não se acham em condições de emitir voto, formular juízo ou tomar decisões.

O mínimo educacional exigido varia de acordo com os Estados, que tendem a operar limitações extremas com respeito a essa exigência. Alguns vão a ponto de admitir já o voto do analfabeto, como a Itália, por exemplo, que suprimiu assim qualquer restrição de ordem educacional. A Constituição brasileira de 1988 fez facultativo o voto para o analfabeto (artigo 14, II, “a”).

Em muitos Estados, a questão do voto do analfabeto tem provocado intensos e apaixonados debates de opinião, notando-se da parte das correntes democráticas mais radicais tendência francamente acolhedora da doutrina que manda conceder aos iletrados o direito de sufrágio.

Com efeito, o problema se torna mais agudo por seus reflexos políticos e sociais naqueles países onde máxima é a densidade da população analfabeta, atingindo aí elevadíssimos índices percentuais. Sem a participação pois do analfabeto, o sistema político e eleitoral oferece naqueles Estados imagem quase irreconhecível da sociedade democrática, tal a desproporção entre o eleitorado e a massa humana excluída por efeito de mencionada causa restritiva.

### *6.7 A indignidade*

A privação do direito de voto por motivo de indignidade é restrição perfeitamente cabível no sistema de sufrágio universal, representando o rompimento com a ordem política estabelecida daqueles que, pela sua conduta, transgrediram a lei, expressão da vontade geral, e se puseram “em oposição declarada ou mesmo violenta com a massa da opinião sã e estimável”. Conseqüentemente, “eles próprios se separam do povo”.<sup>9</sup>

Essa limitação abrange: a indignidade penal (incapacidade moral) e a indignidade nacional (incapacidade política).

No primeiro caso, temos as pessoas excluídas da participação

eleitoral em virtude de sentenças condenatórias dos tribunais, pela prática de delitos comuns; no segundo caso, temos aqueles cuja exclusão resulta de punição política, por professarem esta ou aquela ideologia, ou se acharem, por suas atitudes ou comportamento, em discordância básica com o regime político e social.

As dúvidas que cercam esta forma de limitação — a indignidade — quase sempre se prendem à chamada indignidade nacional ou indignidade política e não à indignidade penal, em vista dos abusos e injustiças com que a primeira se apresenta, bem como em face da extensão que pode tomar, eliminando da participação camadas consideráveis de cidadãos: uma classe inteira, conforme lembra Duverger, foi sacrificada na União Soviética, em 1918 e 1922, quando as primeiras Constituições revolucionárias suprimiram o direito de sufrágio da antiga burguesia rural (a classe dos “koulaks”) e de funcionários e policiais do regime deposto.<sup>10</sup>

A limitação assim imposta, quando chega a essa amplitude extrema, desfigura a natureza do sufrágio universal, fazendo-o retroceder às antigas formas historicamente ultrapassadas, do sufrágio restrito.

### *6.8 O serviço militar*

Em alguns países, a legislação eleitoral priva do direito de sufrágio os militares. Assim aconteceu em França durante a Terceira República. No Brasil, a Constituição de 1988 exclui do alistamento eleitoral os conscritos, durante o período do serviço militar (art. 14, § 2<sup>a</sup>).

A limitação em apreço decorre, segundo os publicistas, da conveniência de preservar a solidez dos laços de disciplina nas fileiras militares, uma vez que evita: a) a pressão dos oficiais sobre os soldados; b) o ingresso da política nos quartéis, com abalo ou quebra do princípio de autoridade e disciplina.



Segundo Laveleye, “as discussões políticas destroem a disciplina, que é a alma dos quartéis”.<sup>11</sup> Gambetta, por sua vez, qualificava a interdição do voto dos militares de “disposição tutelar da paz social”.<sup>12</sup> Observa-se contudo que vão desaparecendo das legislações eleitorais as restrições ao voto dos militares, com manifesta tendência democrática para equipará-los, a esse respeito, aos demais cidadãos.

### *6.9 O alistamento*

Não basta ao eleitor reunir todos os requisitos de capacidade exigidos por lei para exercer o direito de sufrágio. Faz-se mister também o alistamento, de modo que lhe seja conferido o título de eleitor e seu nome possa assim constar previamente nas listas oficiais de participação, por ensejo dos pleitos eleitorais. Diversos sistemas de inscrição ou registro eleitoral existem, variáveis de conformidade com a legislação dos respectivos países.

## ***7. A propagação do sufrágio universal***

Durante o século XIX combateu-se porfiadamente a favor da implantação do sufrágio universal. Em todos os sistemas a consumação lógica do princípio democrático só se verifica com o advento daquele sufrágio, que conduz politicamente a democracia à sua plenitude. O sufrágio universal fez-se assim inseparável da ordem democrática.

No século XX, não somente se aboliu o sufrágio restrito como se lograram consideráveis progressos no alargamento cada vez maior da participação política, depois de introduzido o sufrágio universal.

A legislação eleitoral inglesa chegou ao sufrágio universal através do mesmo caminho percorrido secularmente pelas suas instituições políticas, a saber, mediante lenta e progressiva acomodação às idéias e princípios novos, que na Inglaterra nunca entram tarde demais.

A mudança para o sufrágio universal começa no século XIX, com as reformas de 1832, 1867 e 1884, coroadas pela nova lei eleitoral de 1919, que, admitindo o voto feminino, universalizou o sufrágio. A reforma trabalhista de 1948, que aboliu a representação especial dos graduados universitários, eliminou os últimos vestígios do sufrágio privilegiado.

Em França, o sufrágio universal foi objeto de disposições oficiais, em 1792, durante o período revolucionário, e adotado depois pela Constituição de 1793, mas nunca levado à prática. Sua aplicação só se dá a 23 de abril de 1848, data que, segundo tratadistas franceses, ficou inscrita na história constitucional como “aquela em que pela primeira vez funciona na França o sufrágio universal e direto, o qual nunca mais deveria desaparecer de nossas instituições”.<sup>13</sup>

Nos Estados Unidos, duas emendas constitucionais foram decisivas para a consagração definitiva do sufrágio universal. A primeira — a 15<sup>a</sup> — adotada em 1870, após a Guerra da Secessão, estabelece que “o direito de sufrágio, que pertence aos cidadãos dos Estados Unidos, não poderá recusar-se, nem restringir-se nem pelos Estados Unidos, nem por nenhum Estado, por motivos decorrentes da raça, cor ou de um precedente estado de servidão”. A segunda — 19<sup>a</sup> — de 1920, estende às mulheres o direito de sufrágio.

Como se vê, domina em todos os países um movimento irresistível para a consagração do sufrágio universal, que leva a democracia política por conseguinte aos seus últimos corolários.

## **8. Sufrágio público e sufrágio secreto**

O voto secreto, garantia efetiva do princípio democrático, constitui um complemento do sufrágio universal. Daí também seu caráter obrigatório. A inobservância do segredo acarreta pois a anulação do voto, conforme dispõe a esse respeito a legislação eleitoral da maior parte dos Estados que adotam o sufrágio universal. Mas antes que se

obtivesse nos sistemas democráticos semelhante compreensão, já hoje pacífica, gravou-se ardente polêmica, com argumentos tanto favoráveis como adversos ao voto secreto.

Em defesa do mesmo, aduz-se que é a máxima garantia de independência moral e material do eleitor, contra o peso das pressões políticas a que ficaria ele sujeito se seu voto fora dado a descoberto. Com efeito, essas pressões podem vir do governo mesmo ou dos partidos que têm o poder nas mãos, bem como da Igreja, dos sindicatos, da classe patronal, fazendo pois delicadíssima para o eleitor a opção entre sua consciência e seus interesses imediatos.

A liberdade individual ficaria com o sufrágio público consideravelmente diminuída, e o eleitor teria de mover-se num círculo fechado, sob o império de intimidações, ameaças de perseguição, promessas, enfim, numa só palavra: da corrupção.

Transcorridas as eleições, ainda o eleitor que houvesse obedecido estritamente às suas convicções mais profundas, estaria exposto à violência ou às retaliações do adversário que galgara o poder.

Compulsando estatística prussiana, autores franceses mostram que, em 1903, uma eleição pelo escrutínio público, na Prússia, resultou em elevadíssima abstenção, superior a 70% do eleitorado. E concluem que, apertado entre suas convicções e seus interesses, o eleitor resolve esse problema de consciência não saindo de casa para votar.<sup>14</sup>

Quem viu com toda a clareza e realismo a necessidade indeclinável de adotar-se o voto secreto foi Emile Olivier, em sua obra sobre o Império liberal francês, ao escrever: “Sem dúvida, na teoria abstrata seria desejável que cada qual viesse livremente, em presença de todos, exprimir sua opinião sobre os negócios do país: o voto ganharia em moralidade porque ganharia em responsabilidade e coragem. Mas quando se organizam as instituições, faz-se mister não esquecer que se destinam a uma multidão de homens medíocres, covardes, dependentes por caráter ou tímidos por posição... Em resumo, quem diz democracia diz voto secreto. O voto público é um *instrumentum regni*, em proveito dos despotismos e das aristocracias.

Sallusto consultado por César sobre os meios de salvar a República romana, punha em primeiro lugar o voto secreto, *totum per libellum*.<sup>15</sup>

A favor do voto público manifestaram-se na doutrina pensadores e estadistas da estirpe de Cícero, Montesquieu, Stuart Mill e Bismarck. Montesquieu chegou a afirmar que o voto público “deve ser considerado como uma lei fundamental da democracia”.<sup>16</sup>

Todos os propugnadores desse sufrágio entendem que ao declarar abertamente sua opinião, exerce o eleitor um ato de coragem cívica, faz uma demonstração de “fidelidade às convicções” de “firmeza de caráter”, de seriedade e responsabilidade. Em suma, cresce moralmente.

Vedei e outros são porém do ponto de vista de que a democracia é o governo de todos, o governo das massas, o governo até mesmo dos tímidos e não somente dos “corajosos”. Com o sufrágio público aquela apregoada “coragem cívica” acabaria sendo a coragem da minoria economicamente poderosa, em condições de dar-se ao “luxo” do voto a descoberto. O sufrágio público aparece portanto como expediente social de natureza conservadora, instrumento de coação econômica, aparelho de hegemonia de classe.<sup>17</sup>

## **9. Sufrágio igual e sufrágio plural**

No sufrágio igual, temos a consagração daquele princípio democrático que se exprime pela fórmula “um homem, um voto”. A democracia do sufrágio universal, em todas as Constituições modernas e recentes, tende irresistivelmente para essa forma de igualdade de direito na participação eleitoral.

Em nome porém de uma igualdade de fato, verificaram-se aplicações históricas do chamado sufrágio plural ou reforçado, que na verdade se inspirou em tendências de todo antidemocráticas e já não oferece a esta altura senão interesse meramente passageiro, de âmbito doutrinário.

Mediante o sufrágio plural pode o eleitor acumular vários votos

numa mesma circunscrição ou votar mais de uma vez em distintas circunscrições ou colégios eleitorais.

O sufrágio plural resulta de qualificações variáveis, conferidas pela riqueza, idade, grau de instrução, família, etc.

As aplicações mais célebres de sufrágio plural ocorreram na Bélgica e na Inglaterra. A lei eleitoral de fins do século passado que instituiu na Bélgica o sufrágio universal fê-lo em combinação com o voto plural, num compromisso de socialistas e conservadores. Cinco votos eram possíveis em razão da idade, da família, da propriedade imobiliária, da percepção de uma pequena renda estatal e do nível de capacidade intelectual, atestado pela posse de títulos universitários. Desses votos, o eleitor só podia acumular no máximo três, de modo que essa limitação atenuava, segundo Laferrière, o caráter anti-democrático da instituição, determinando, em diversas áreas eleitorais, sensível e paradoxal favorecimento dos socialistas.

## ***10. Modalidades de sufrágio plural***

### *10.1 Sufrágio múltiplo*

O sufrágio que permitia ao eleitor acumular vários votos exercendo o direito de participação em mais de um colégio eleitoral teve larga aplicação na Inglaterra. Tomou essa modalidade de voto plural o nome de sufrágio múltiplo e foi severamente golpeada naquele país com a reforma eleitoral de 1918.

Do novo estatuto resultou a abolição de inumeráveis “franquias eleitorais”, que as reformas anteriores haviam deixado intactas ou até mesmo ampliado e que consentiam ao eleitor o exercício do direito de voto em mais de uma circunscrição.

Duas limitações se impuseram então ao sistema: uma de direito, outra de fato, conforme observam Barthélemy e Duez. Pela primeira, ninguém podia votar numa eleição geral para a Câmara dos Comuns em

mais de duas circunscrições. Pela segunda, as eleições gerais em todo o Reino Unido foram fixadas para o mesmo dia, de modo que o eleitor já não podia exercer a dupla faculdade de sufrágio em colégios afastados.

Mas foi em 1948, com a reforma eleitoral trabalhista, que o colégio múltiplo se extinguiu definitivamente na Inglaterra, desaparecendo as últimas franquias relativas ao voto adicional dos titulares de um grau acadêmico conferido por determinadas universidades inglesas, que até então constituíam colégios eleitorais independentes.

### *10.2 Sufrágio familiar*

Outra forma de sufrágio plural é o chamado sufrágio familiar, praticado durante algum tempo na Bélgica (1893-1920), e que ainda em nossos dias conta com fervorosos adeptos.

Invoca-se a favor desse sufrágio os seguintes argumentos: a) “fortalece o poder eleitoral das famílias numerosas”; b) estimula o crescimento populacional; c) serve de prêmio ou recompensa aos pais de família; d) proporciona a representação dos filhos menores, introduzindo assim a verdadeira fórmula do sufrágio universal integral: uma vida, um voto; e) concede participação maior àqueles que se acham investidos de responsabilidade social mais ampla e que são conseqüentemente os mais interessados na boa condução dos negócios públicos, como é o caso do chefe de família; f) atribui merecida importância à família como grupo social, célula básica da sociedade, em consonância aliás, segundo Barthélemy e Duez, com o pensamento do Abade Lemière, quando afirmava que “o voto de todo cidadão maior é o direito da família, o voto de todo pai que tenha pelo menos quatro filhos é o direito da raça”.<sup>18</sup>

Os movimentos políticos de caráter direitista e conservador sempre se mostraram entusiastas do sufrágio familiar, que todavia esbarrou na oposição de fortes argumentos das correntes democráticas

mais radicais.

Esses argumentos, entre outros, se resumem na observação de que não cabe dar um voto suplementar à família, sem recompensar também o agricultor, o industrial, o comerciante, o homem das demais classes, na medida em que estes representam igualmente forças sociais ponderáveis; ademais o sufrágio existe como opinião e não como instrumento de uma existência, a do filho menor, incapaz de emitir vontade própria.

### **11. Sufrágio direto e sufrágio indireto**

O sufrágio é *direto* quando os eleitores, sem intermediários fazem, de modo pessoal e imediato, a designação de representantes ou governantes.

É *indireto* quando recai a escolha sobre delegados ou intermediários, incumbidos de proceder à eleição definitiva. Esses delegados recebem também a denominação de “compromissários”, eleitores de segundo grau, eleitores secundários, eleitores presidenciais, senatoriais, etc, conforme, neste último caso o nome dos magistrados a serem providos no exercício da função pública. Pode o sufrágio eleitoral todavia comportar mais de dois graus, de acordo com o número de intervenções eleitorais que sejam necessárias à escolha definitiva.

A eleição indireta não é dos métodos que mais se coadunam com o princípio democrático do sufrágio universal. Está em declínio na legislação eleitoral de todos os países, onde a democracia se expande para formas plenamente igualitárias de participação política.

Teve o sufrágio indireto corifeus ilustres. Taine e Tocqueville recomendaram-no com entusiasmo. Em prol desse sufrágio citam-se os seguintes argumentos: a) os graus interpostos operam como filtros, de modo que os eleitores secundários — eles mesmos já uma elite — ficam em condições de sufragar ou selecionar os mais capazes e competentes; b) atua o sufrágio indireto como força moderadora, enfreado as paixões

políticas, abrindo espaço à reflexão, ensejando a prudência das designações.

Os que expõem tais fundamentos de razão para preconizar a eleição indireta não raro se mostram deslembrados de que as assembleias-parlamentares mais violentas que a história política conheceu — a Assembléia Legislativa e a Convenção francesas — procediam do sufrágio indireto.

Se as vantagens pois são poucas, os inconvenientes são muitos, quanto a essa forma de sufrágio. Cumpre advertir, entre outros, os seguintes: a) seu caráter manifestamente menos democrático que o sufrágio direto, porquanto o poder de decisão da massa sufragante se transfere inteiro para o corpo eleitoral intermediário, cuja influência toma assim proporção máxima; b) o sufrágio indireto não raro é empregado como meio de resistência ao sufrágio universal (Duverger); c) o colégio eleitoral de segundo grau em virtude do reduzido volume de sua composição, fica mais exposto às pressões de cima e à corrupção pelos governantes ou pelos grupos econômicos; d) em suma, o sufrágio indireto pode converter-se em fator de pesadas abstenções entre o eleitorado de primeiro grau, desinteressado nas eleições por ter a impressão de que seu voto pouca ou nenhuma influência terá relativamente à designação final dos representantes.

O sufrágio indireto foi corrente nos começos da democracia liberal. A história constitucional de França mostra essa verdade. Ali, o regime eleitoral indireto prevaleceu no período que vai da Constituição de 1791 até a queda das instituições do Primeiro Império, sem embargo da exceção representada pela Constituição montanhesa de 24 de junho de 1793. Ocorre porém que essa Constituição jamais se aplicou. Da Restauração aos nossos dias, isto é, desde 1817, conheceu e praticou a França somente o sufrágio direto, malogrando todas as tentativas que se fizeram para reimplantar o sistema de eleição indireta (Barthélemy e Duez).

Contemporaneamente, subsiste ainda o emprego do sufrágio indireto em alguns Estados para a constituição da Câmara Alta,



nomeadamente naqueles países organizados sob a forma federativa.

Aplicação do sufrágio indireto, destituída de caráter representativo, mas em perfeito acordo com o regime profundamente democrático do sufrágio universal, é aquela que se verifica na eleição do Presidente norte-americano, na qual eleitores presidenciais de segundo grau exercem apenas um mandato imperativo. O sufrágio indireto unido assim ao sufrágio universal constitui no caso americano aquilo que Duverger, com toda procedência, denomina de urna “complicação inútil”.<sup>19</sup>

## ***12. A participação do analfabeto***

Excluindo o analfabeto de intervenção no ato político, não foi sensível a Constituição de 1967, nem sua Emenda, a alguns movimentos de opinião esboçados desde os últimos vinte anos, em favor dessa participação. Muito menos o fora o Projeto da Comissão de Juristas. Com a Constituição de 1988 fez-se, porém, facultativo o voto do analfabeto (artigo 14, § 1<sup>a</sup>, II, “a”).

Com efeito, tem-se alegado, em abono da extensão daquela franquia política às camadas iletradas de nossa sociedade entre outros, os seguintes argumentos: a coerência do sistema democrático com a natureza do sufrágio universal; a tributação do analfabeto, que cumpre deveres a que não correspondem direitos, ficando assim privado de voz no debate e na aprovação do ônus tributário, e, por fim, a contradição observada, principalmente nos países subdesenvolvidos, onde governo democrático deixa de ser logicamente o que sempre deveria ser: governo da maioria, visto que a minoria participante, investida de titularidade política, que a transforma em sujeito e não apenas objeto da ordem jurídica estabelecida, contrasta de forma esmagadora com a maioria excluída do exercício da soberania, maioria composta por legiões de analfabetos, de todo o ponto marginalizados da vida política.

Os analfabetos da democracia contemporânea, no século das

massas, são para os países subdesenvolvidos o que foram para a cidade grega os escravos do século de Péricles. A democracia ateniense, amparada, então, pelo braço servil, chegava ao apogeu de seu desenvolvimento, tomando por dogma da liberdade política o princípio mais alto e paradoxal da participação, e no entanto excluía a população escrava.

Do lado dos que argumentam contra o voto do analfabeto, as razões ordinariamente invocadas se prendem à quebra de sigilo do sufrágio que aquela participação viria acarretar, bem como à sustentação de que a democracia, em seu estrito teor político, não é apenas quantidade, mas qualidade. Daí o impedimento legal se transformar, vantajosamente, num fator destinado a contribuir de maneira indireta mas eficaz ao desenvolvimento da instrução popular, pelo estímulo que representa no combate ao analfabetismo.

Dentre os que no Brasil têm esposado o primeiro argumento, contrário à ingerência política dos analfabetos na vida das instituições, figura o Ministro Edgard Costa, cujos comentários à legislação vigente sobre a matéria se acham enriquecidos pela experiência e observação acumulados no exercício da mais alta magistratura eleitoral. Segundo Edgard Costa, o analfabeto desatende ao principal requisito do voto que é o sigilo, sendo este a condição de sua liberdade. Em conseqüência, o sufrágio do analfabeto abre uma brecha irreparável no princípio da liberdade do voto.

Quanto ao argumento que gira ao redor da dialética qualidade-quantidade não resta dúvida que o princípio democrático envolve da parte do colégio eleitoral uma compreensão política mais apurada, difícil de formar-se no seio da multidão espessa e ignara. Daí pesar mais em favor do bom mecanismo institucional do governo democrático, como governo de livre manifestação da vontade popular, o princípio qualitativo do que o princípio quantitativo.

Não tem o sufrágio universal a mesma significação para distintos povos que o empregam como expressão do poder democrático.

Na Europa, o Estado moderno somente o consagrou após um

século de iniciação democrática. Sabe-se da lentidão e mais hesitações com que o mais refinado sistema de democracia ocidental, o da Inglaterra, veio a adotá-lo. Ali, sua implantação se fez através de progressão cautelosa, explicável pelo gênio perseverante da população insular, desafeiçoada a inovações súbitas, que pudessem comprometer ou abalar a harmonia e o equilíbrio de instituições alicerçadas no tempo, na tradição e no costume.

Já os países continentais se mostravam mais arroçados em conduzir a democracia política ao sufrágio universal, seu corolário derradeiro. Mas aí, a história política registra momentos ou fases de instabilidade, decorrentes da congestão e antagonismo de interesses das classes recém-chamadas à participação. Se países desenvolvidos tiveram que arrostar os efeitos de comoções decorrentes da ampliação dos quadros políticos, traduzidas numa acomodação mais delicada e penosa dos interesses sociais em jogo, reflita-se na dificuldade crescente de abertura da participação pelo sufrágio universal, nos países subdesenvolvidos onde a vontade do Estado haja de formar-se, legitimamente, menos pela imposição unilateral de grupos dominantes e usurpadores, como sói acontecer, do que pela soma de vontades manifestadas com liberdade por todas as correntes sociais e de opinião.

Convocados à cena política, os efetivos sufragantes da população analfabeta, em percentuais caudalosos, acabariam impondo a quantidade à qualidade. Nenhuma garantia ou anteparo real se ofereceria contra a possível “instrumentalização” de seu acesso à soberania, por parte dos que já se achassem no Poder, ou dos que, acastelados na força dos meios materiais de corrupção, se dispusessem, como em geral se dispõem, a contaminar pela sua influência o veredicto das urnas, corrompendo medularmente o caráter representativo das instituições democráticas.

São tantos os riscos desse alargamento do colégio eleitoral, minado pelas contradições e vícios da prática política nos povos do mundo subdesenvolvido, onde a democracia de massas anda quase sempre decapitada ou flagelada pela sedição dos quartéis e pela

ditadura dos grupos econômicos estrangeiros, que nenhuma vantagem traria à firmeza ou aperfeiçoamento das instituições aquela participação das massas eleitorais analfabetas. Eliminando com sua presença uma contradição teórica, gerariam elas por outro lado na vida dos organismos políticos e sociais contradições muito mais sérias e agudas.

A democracia, no entanto, não deve parar numa concepção estática e antidialética do sufrágio universal. Desse sufrágio, as mulheres já foram outrora excluídas e nada obsta a que fique ele sujeito de futuro a novas ampliações, diminuindo-se sensivelmente a área de exclusões. Estas não são de ordem particular, mas de ordem genérica. Do contrário, nenhum traço reconhecível distinguiria o sufrágio universal do sufrágio restrito, feito este sim de discriminações equivalentes a privilégios.

A primeira inclusão gradativa do analfabeto, promovida vitoriosamente a Revolução Industrial, seria, para atendimento de escrúpulos teóricos, o acesso aos pleitos municipais. Estado desenvolvido pressupõe uma baixa extraordinária na densidade da população analfabeta. Pesando menos politicamente e participando de maneira ativa do processo eleitoral, justamente onde seus interesses têm mais densidade e presença, são mais próximos ou imediatos, como na área do poder local, o analfabeto, pela sua militância nas urnas, estaria removendo o pesadelo doutrinário dos que não condescendem em conceber uma democracia onde a participação deixe de coincidir com a quantidade.

Mas entendemos, com Kelsen, que a democracia é progressão ou caminhada para a liberdade e que a extensão do sufrágio ao analfabeto, já tentada uma vez no Brasil, em 1964, por iniciativa oficial rejeitada pelo Congresso, longe de coadjuvar a solução do problema da democracia de massas em País subdesenvolvido, viria, ao contrário, estorvar a recuperação democrática e precipitar talvez o desenlace das estruturas constitucionais. Se a democracia é, com efeito, aquela escola de formação política a que aludimos, diríamos melhor, de aperfeiçoamento político, urge mantê-la nos termos atuais do sufrágio

universal, sem ambições que a realidade não autoriza nem comporta, pois normalmente não se cumpriu sequer o estímulo à alfabetização, que figurava nas promessas daquela exclusão legal.

1. Barnave, *apud* Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 84.
2. Joseph Barthélemy e Paul Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 292.
3. A. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, 7<sup>a</sup> ed., t. 1, p. 355.
4. Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale*, 5<sup>a</sup> ed., p. 253.
5. Idem, *ibidem*, p. 254.
6. Biscaretti di Ruffia, *ob. cit.*, pp. 252-253.
7. Biscaretti di Ruffia, *ob. cit.*, p. 254.
8. Julien Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2<sup>a</sup> ed., p. 466.
9. Marcel Prélot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2<sup>a</sup> ed., p. 591.
10. Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, pp. 88-89.
11. Laveleye, *apud* Jorge Xifra Heras, *Curso de Derecho Constitucional*, 2<sup>a</sup> ed., t. I, p. 431.
12. J. Laferrière, *ob. cit.*, p. 511.
13. Joseph Barthélemy & Paul Duez, *ob. cit.*, p. 308.
14. Joseph Barthélemy, & Paul Duez, *ibidem*, p. 308.
15. Emile Olivier, *Empire Libéral*, t. VII, p. 631, *apud* Barthélemy e Duez, *Traité de Constitutionnel*, pp. 416-417.
16. Montesquieu, *ob. cit.*, Liv. 2, cap. 2.
17. Constantino Mortal, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 2<sup>a</sup> ed., p. 208 e Georges Vedel, *Cours de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 675.
18. Lemièrre, *apud* Barthélemy & Duez, *ob. cit.*, p. 336.
19. Maurice Duverger, *ob. cit.*, p. 94.

## OS SISTEMAS ELEITORAIS

*1. Da importância dos sistemas eleitorais — 2. O sistema majoritário de representação — 3. As vantagens do sistema majoritário — 4. Os inconvenientes do sistema majoritário — 5. O sistema de representação proporcional — 6. Efeitos positivos da representação proporcional — 7. Efeitos negativos da representação proporcional — 8. Problemas da representação proporcional: a determinação do número de candidatos eleitos (sistemas adotados) — 9. O problema das “sobras” eleitorais e os métodos empregados para resolvê-lo — 10. O problema da eleição dos candidatos nas listas partidárias — 11. As “cláusulas de bloqueio” (Sperrklauseln) e a ameaça repressiva que pesa sobre os pequenos partidos — 12. O sistema eleitoral brasileiro: princípio majoritário e princípio da representação proporcional.*

### **1. Da importância dos sistemas eleitorais**

O sistema eleitoral adotado num país pode exercer — e em verdade exerce — considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime. A sociologia tem investigado com desvelo o efeito das técnicas eleitorais e deduzido a esse respeito importantes conclusões, conforme se trate do emprego da representação majoritária ou da representação proporcional.

Vejamos essas duas modalidades básicas de sistemas eleitorais e a peculiaridade das conseqüências que sua utilização tem produzido nas formas democráticas do Ocidente.

### **2. O sistema majoritário de representação**

É o mais antigo. Tecnicamente consiste na repartição do território eleitoral em tantas circunscrições eleitorais quantos são os lugares ou

mandatos a preencher. Oferece o sistema duas variantes principais.

Pela primeira — aquela adotada na Inglaterra — a eleição majoritária se faz mediante escrutínio de um só turno, sendo eleito na circunscrição o candidato que obtiver maior número de votos. Aqui a maioria simples ou relativa é suficiente para alguém eleger-se.

Pela segunda, temos o escrutínio de dois turnos. Caso nenhum candidato haja obtido maioria absoluta (mais da metade dos sufrágios expressos) apela-se para um segundo turno ou eleição decisiva — a *ballotage* dos franceses ou *Stichwahl* dos alemães — e aí dentre os candidatos concorrentes eleger-se-á aquele que obtiver maior número de votos (maioria simples ou relativa). Foi o sistema praticado no Império Alemão até 1918, ainda hoje vigente na França.

O sistema majoritário de maioria simples (típico da Inglaterra e dos Estados Unidos) conduz em geral ao bipartidarismo e à formação fácil de um governo, em virtude da maioria básica alcançada pela legenda vitoriosa. “Ao vencedor, as batatas” pode ser dito desse sistema onde as minorias têm remotíssimo ou quase nenhum ensejo de representação.

### **3. As vantagens do sistema majoritário**

As vantagens proporcionadas pelo escrutínio majoritário puro e simples se resumem nos seguintes pontos:

Produz governos estáveis.

Evita a pulverização partidária.

Cria entre os dois grandes partidos um eleitorado flutuante, que serve de “fiel de balança” para a vitória eleitoral necessária à formação da maioria parlamentar.

Favorece a função democrática, quando faz com nitidez emergir das eleições um partido vitorioso apto a governar pela maioria parlamentar de que dispõe.

Permite determinar facilmente, graças à simplicidade do sistema,

o número de candidatos eleitos.

Aproxima o eleitor do candidato. O primeiro vota mais na pessoa deste, em suas qualidades políticas (a personalidade ou a capacidade de bem representar o eleitorado) do que no partido ou na ideologia.

Coloca o representante numa dependência maior do eleitor do que do partido.

Afasta do Parlamento os grupos de interesses, que não têm oportunidade de organizar-se ou institucionalizar-se sob a forma partidária e acabam integrados no seio das duas principais agremiações.

Utiliza as eleições esporádicas, para substituição de representantes, como instrumento eficaz de sondagem das tendências do eleitorado.

Empresta enfim à luta eleitoral caráter competitivo e do mesmo passo educacional. O eleitor não vota numa idéia ou num partido, em termos abstratos, mas em pessoas com respostas ou soluções objetivas a problemas concretos de governo.

#### ***4. Os inconvenientes do sistema majoritário***

No entanto oferece o sistema seus inconvenientes. Apontam os críticos, entre outras desvantagens, as seguintes:

Pode conduzir ao governo, com maioria no parlamento, um partido que saiu vitorioso das eleições sem contudo haver obtido no país uma quantidade superior de votos. Haja vista o que se passou em 1951 nas eleições gerais da Inglaterra, para renovação do Parlamento, quando os trabalhistas lograram 13 milhões e novecentos mil sufrágios e só elegeram 295 deputados à Câmara das Comuns, enquanto os conservadores com 13 milhões e setecentos mil votos — duzentos mil a menos em todo o país — elegeram 320 deputados, correspondentes às 320 circunscrições de onde emergiram vitoriosos.<sup>1</sup>

Pesa também como defeito grave do sistema majoritário a



influência positiva ou negativa que poderá ter para os partidos o critério adotado na repartição do país em circunscrições eleitorais, em virtude do *status* social e econômico correspondente ao eleitorado dessas circunscrições. A repartição pode eventualmente ser inspirada, manipulada ou patrocinada por grupos empenhados na obtenção de determinados resultados eleitorais, favoráveis aos seus interesses. E a chamada “geometria eleitoral” que às vezes caracteriza a prática do sistema e não raro deforma a representação da vontade do eleitorado.

A eventual falta de representatividade de um candidato eleito, em relação à totalidade do eleitorado. Suponhamos três candidatos numa circunscrição, onde o candidato A obteve 17.500 votos, o candidato B 17.000 votos e o candidato C 15.500 votos. Elegeu-se o candidato A com pouco mais de um terço dos votos e a circunscrição de 50.000 eleitores será representada por um candidato vitorioso com apenas 17.500 votos daquele total. Veja-se portanto o paradoxo: cerca de dois terços do eleitorado postos à margem, com seus sufrágios reduzidos à impotência!

A decepção causada a consideráveis parcelas do eleitorado, cujos sufrágios são atirados à “cesta de papel”, sem eficácia representativa. Produz-se destarte no ânimo do eleitor um sentimento de frustração.

A presença de circunscrições seguras onde um partido de antemão conta já com a vitória “certa”. O desânimo e o entorpecimento cívico amolecem o eleitorado. A maioria sabe que ganha e que não precisa de lutar. A minoria, por sua vez, fica indiferente e por igual apática, visto que não tem possibilidades de fazer-se representar.

Finalmente, coroando a série de argumentos que desaconselham o sistema, aponta-se para ausência ou, na melhor das hipóteses, para a considerável dificuldade de representação das correntes minoritárias de opinião. Nesse sistema, as minorias em geral nunca chegam ao governo. Quase não há lugar para os pequenos partidos. Estes, salvo raríssimas exceções, jamais logram uma fatia de participação no poder.

Quanto ao sistema majoritário de dois turnos (maioria absoluta no primeiro turno e maioria simples no segundo), a investigação

sociológica demonstra que ele engendra a multiplicação de partidos, num quadro, segundo Duverger, “de multipartidismo temperado por alianças”. Adotado na França durante extenso período da Terceira República, teve ali conseqüências deploráveis, debilitando ao extremo o funcionamento do governo e pondo em risco, pela excessiva pulverização partidária e instabilidade política daí decorrente, as próprias instituições democráticas.

### ***5. O sistema de representação proporcional***

Igualmente chamado sistema de representação das opiniões, vem sendo adotado por vários países desde a primeira metade deste século.

A representação proporcional, segundo Prélot, “tem por objeto assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças”<sup>2</sup> ou no dizer também claro de Jeanneau é “o sistema em que os lugares a preencher são repartidos entre as listas disputantes proporcionalmente ao número de votos que hajam obtido”.<sup>3</sup>

Esse princípio, cuja racionalidade tem sido com tanta freqüência louvada, traça com efeito um quadro lógico e coerente das opiniões. Serve de espelho e mapa político ao reconhecimento das forças distribuídas pelo corpo da nação. Nos países que o aplicam em toda a plenitude, não há corrente de opinião, por minoritária que seja, que não tenha possibilidade eventual de representar-se no legislativo e assim concorrer, na medida de suas forças e de seu prestígio, para a formação da vontade oficial. Em suma, sob esse aspecto, trata-se de um sistema eleitoral que permite ao eleitor sentir a força do voto e saber de antemão de sua eficácia, porquanto toda a vontade do eleitorado se faz representar proporcionalmente ao número de sufrágios.

Foi a Bélgica o primeiro país que adotou o princípio da representação proporcional. Dali se irradiou para os países escandinavos (Suécia, Noruega e Dinamarca), bem como para a

Holanda, Itália e Alemanha e vários outros países europeus e latino-americanos.

Há também Estados que o empregam sob forma mista, combinando-o em seus sistemas eleitorais com o princípio majoritário. É o caso célebre da Alemanha.

## ***6. Efeitos positivos da representação proporcional***

Encarece-se em geral o princípio de justiça que preside ao sistema de representação proporcional. Ali todo voto possui igual parcela de eficácia e nenhum eleitor será representado por um deputado em que não haja votado. É também o sistema que confere às minorias igual ensejo de representação de acordo com sua força quantitativa. Constitui este último aspecto alto penhor de proteção e defesa que o sistema proporciona aos grupos minoritários, cuja representação fica desatendida pelo sistema majoritário.

Sendo por sua natureza, como se vê, sistema aberto e flexível, ele favorece, e até certo ponto estimula, a fundação de novos partidos, acentuando desse modo o pluralismo político da democracia partidária. Torna por conseguinte a vida política mais dinâmica e abre à circulação das idéias e das opiniões novos condutos que impedem uma rápida e eventual esclerose do sistema partidário, tal como acontece onde se adota o sistema eleitoral majoritário, determinante da rigidez bipartidária.

A presença política de correntes ideológicas, sua institucionalização normal em partidos com acesso ao parlamento ocorre com mais facilidade pela representação proporcional. Através dela se reflete a perfeita diferenciação dos grupos ideológicos, todos absorvidos pela atividade política ordinária. Evita-se assim a clandestinidade ou a pressão exterior nociva que tais grupos, se excluídos, comandariam contra as casas legislativas, nelas se infiltrando por outras vias.

Aumenta também a representação proporcional a influência dos partidos na escolha dos candidatos, abrindo as listas partidárias, quando necessário, para acolher e eleger certas personalidades ou certos técnicos, destituídos de clientela eleitoral, mas cuja investidura é de interesse partidário.

Enfim, o sistema proporcional permite de modo adequado a representação dos grupos de interesses e oferece então um quadro político mais autêntico e mais compatível talvez com a realidade contida no pluralismo democrático da sociedade ocidental de nosso tempo.

### ***7. Efeitos negativos da representação proporcional***

A experiência havida com a aplicação da representação proporcional em mais de cinquenta anos e em diversos países patenteia, porém, graves inconvenientes ou aspectos negativos dessa técnica representativa.

Uma das objeções feitas entende com a multiplicidade de partidos que ela engendra e de que resulta a fraqueza e instabilidade dos governos, sobretudo no parlamentarismo. A representação proporcional ameaça de esfacelamento e desintegração o sistema partidário ou enseja uniões esdrúxulas de partidos — uniões intrinsecamente oportunistas — que arrefecem no eleitorado o sentimento de confiança na legitimidade da representação, burlada pelas alianças e coligações de partidos, cujos programas não raro brigam ideologicamente.

Da ocorrência dessas alianças deduz-se outro defeito grave da representação proporcional: exagera em demasia a importância das pequenas agremiações políticas, concedendo a grupos minoritários excessiva soma de influência em inteiro desacordo com a força numérica dos seus efetivos eleitorais. Ofende assim o princípio da justiça representativa, que se almeja com a adoção daquela técnica, fazendo de partidos insignificantes “os donos do poder”, em determinadas coligações. É que de seu apoio dependerá a continuidade

de um ministério no parlamentarismo ou a conservação da maioria legislativa no presidencialismo. “Parlamentos ingovernáveis” e governos instáveis contam-se pois entre os vícios que o sistema produz e que se apontam em desabono de sua adoção.

Ademais a representação proporcional torna crepitante a luta ideológica e mais visível o penoso contraste da sociedade de classes. Propicia por conseqüência um dogmatismo de posições que poderá pôr em perigo a ordem democrática, ao contrário do sistema majoritário, que enseja quase sempre a formação de dois partidos apenas, e integra e absorve as minorias ordinariamente propensas a contestação e discrepância.

Até mesmo aquela simplicidade que se apregoa na representação proporcional, por definir com clareza as distintas correntes de opinião, parece sucumbir à complicação das técnicas de contagem eleitoral destinadas à atribuição das cadeiras. Essa complicação gera retraimento e desconfiança no eleitorado quando se proclamam os resultados obtidos.

Os aspectos negativos da representação proporcional, que é simples na aparência, mas obscura e complexa no âmago, foram também judiciosamente assinalados por Vedei. Diz o publicista francês com respeito aos governos oriundos da prática desse sistema e baseados em coligações, que se é possível *escolher* proporcionalmente, não é possível porém *decidir* segundo a noção de *proporcionalidade*, porquanto — acrescenta ele — decide-se sempre de forma majoritária, por isso ou por aquilo, pelo sim ou pelo não. Ou como disse Naville: “a maioria é o princípio da decisão, a proporcionalidade, o da eleição”.

### **8. Problemas da representação proporcional: a determinação do número de candidatos eleitos (sistemas adotados)**

Afirmou Mirabeau em fins do século XVIII: “As assembleias podem ser comparadas a cartas geográficas, que devem reproduzir todos os elementos do país, com suas proporções, sem que os elementos

mais consideráveis façam desaparecer os menores”. O escritor traçara aí o princípio da representação proporcional. De aparência tão simples ela todavia se complica em sua aplicação, porquanto a base sobre a qual assenta é a de fazer válidos todos os sufrágios, não deixar “restos” sem eficácia, não dar tudo ao vencedor, como no sistema majoritário, onde o eleitorado vencido “perdeu” o seu voto porque não elegeu ninguém.

A representação proporcional pode porém apresentar um problema de “sobras” que dificulta a determinação exata do número de candidatos eleitos.

A determinação desse número se faz primeiro mediante o emprego de dois sistemas: o do quociente eleitoral e o do número uniforme (também chamado quociente fixo ou número único).

O sistema do quociente eleitoral consiste na divisão do número de votos válidos na circunscrição (quociente local) ou no país (quociente nacional) pelo de mandatos a serem conferidos. Os partidos elegerão tantos representantes quantas vezes a totalidade de seus sufrágios contenha o quociente eleitoral.

O sistema do número uniforme, também conhecido pelo nome de sistema automático, do quociente fixo ou do número único, teve origem em Baden, na Alemanha, e busca antes de mais nada afiançar inteira igualdade entre os eleitos. Mediante esse método, a lei eleitoral estabelece de maneira prévia um quociente fixo (na Alemanha 60.000 votos para uma lista partidária eleger um deputado) pelo qual se dividirá a totalidade dos sufrágios válidos recebidos por uma legenda. Determina-se então por esse processo o número de eleitos correspondentes a cada representação partidária. O número de deputados ou representantes não é fixo. Varia de contínuo em função da participação eleitoral e do constante aumento da população. O sistema automático tem sido adotado na Alemanha, verificando-se durante a República de Weimar o seguinte aumento do número de deputados: em 1920, 259 deputados e em 1933, 647 deputados.

## **9. O problema das “sobras” eleitorais e os métodos empregados para resolvê-lo**

Não importa o sistema empregado, quer se trate do quociente eleitoral, quer do quociente fixo, a representação proporcional poderá oferecer sempre o problema das “sobras”, isto é, da votação partidária restante, que não pôde atingir o quociente necessário à eleição de um representante. Esses restos não são desprezados visto que isso viria contrariar o principal mérito daquela modalidade de representação, a saber, sempre que possível, não deixar votos ociosos ou perdidos.

Adotam-se em geral dois métodos principais para a solução do problema: o da transferência das sobras para o plano nacional ou o da repartição das sobras no plano da circunscrição eleitoral.

Pelo primeiro método somam-se as sobras que cada partido obteve em todo o país. Um partido elegerá tantos representantes quantas vezes a totalidade de seus restos contenha o número único ou quociente fixo. A objeção que se faz ao emprego desse critério é o de permitir que determinado partido, somando as suas sobras, venha a eleger um representante que haja obtido votações insignificantes em cada circunscrição. No entanto, semelhante método resguarda o princípio de justiça da representação proporcional, atendendo a uma de suas virtudes básicas: a proteção dos grupos políticos minoritários.

O segundo método — distribuição das sobras na esfera de cada circunscrição — se aplica onde haja ocorrido o emprego do sistema do quociente eleitoral e compreende três técnicas mais usuais: a) a das maiores sobras; b) a da maior média; e c) a do divisor eleitoral.

a) *A técnica das maiores sobras.* Consiste em atribuir os lugares não preenchidos à organização partidária que houver apresentado a maior sobra de votos não utilizados. Sua adoção favorece exageradamente os pequenos partidos. Uma vez aplicada essa técnica, pode acontecer por exemplo a hipótese de um partido, com apenas cem ou duzentos votos a mais da metade do total obtido por outro, eleger tantos representantes quanto este. A deformação se torna assim

manifesta, patenteando a injustiça da técnica, que é todavia de emprego fácil e simples. Seu entendimento pelo público não oferece problemas.

b) *A técnica da maior média.* Aqui a operação favorável sobretudo aos grandes partidos implica uma divisão sucessiva da quantidade de votos que cada partido obteve pelo número de cadeiras por ele já conseguida, mais uma (a cadeira pendente), logrando-se assim uma certa média. O lugar a ser preenchido caberá ao partido que haja obtido a maior média.

c) *A técnica do divisor eleitoral.* Concebida pelo matemático belga d'Hondt, em 1882, estabelece a divisão sucessiva por 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc, do número total de sufrágios que cada partido recebeu. Desse modo obtêm-se quocientes eleitorais, em ordem de grandeza decrescente, atribuindo-se cada mandato não conferido ao quociente mais alto oriundo das sucessivas operações divisórias levadas a cabo.

A vantagem desse sistema consiste em solucionar a questão das sobras através da mesma operação matemática empregada para dar a conhecer o número exato de candidatos que cada legenda elegeu.

## **10. O problema da eleição dos candidatos nas listas partidárias**

O sistema da representação proporcional engendra o escrutínio de lista, isto é, cada partido organiza e registra a lista de seus candidatos, que é submetida ao sufrágio dos eleitores. Uma interrogação porém surge a esse respeito: qual o candidato eleito? O mais votado ou aquele que encabeça a lista?

Quando se franqueia ao eleitor o voto livre em candidatos de listas diferentes, declaram-se eleitos em cada lista os candidatos que reunirem ao redor de seu nome a mais alta soma de votos.

Quando as listas porém são “bloqueadas”, obrigando o eleitor a votar por uma lista completa, que ele não pode modificar, elegem-se sucessivamente os candidatos que a encabeçam, segundo a ordem de apresentação feita pelo partido.



Ainda ocorrendo o “bloqueio” há casos de a lei eleitoral, em determinados países que adotam o sistema da representação proporcional, atenuar a inflexibilidade da ordem de apresentação, instituindo o chamado *voto preferencial*, que dá ao eleitor liberdade de alterar a disposição dos candidatos no interior da lista, de modo a favorecer aqueles de sua preferência pessoal. Teru essa técnica um aspecto positivo que a faz recomendável: dá ao eleitor o ensejo de abrandar o rigor do voto partidário tão típico do sistema de representação proporcional e conciliá-lo com o voto na personalidade do candidato, sem que se verifique portanto quebra dos laços partidários.

### **11. As “cláusulas de bloqueio” (*Sperrklauseln*) e a ameaça repressiva que pesa sobre os pequenos partidos**

Um dos títulos mais altos que os adeptos do sistema de representação proporcional invocavam para preconizar seu emprego era o da abertura desse sistema às minorias, cuja presença nas casas legislativas timbrava em assegurar.

De último, porém, alguns Estados já não adotam a representação proporcional pura e simples, segundo seu modelo fundamental, mas tratam de combiná-la com o sistema majoritário, através de técnicas mistas. Ou simplesmente introduzem-lhe corretivos que ferem o princípio da representação minoritária, violando a índole da proporcionalidade. Tal ocorre na Alemanha com as chamadas “cláusulas de bloqueio” (*Sperrklauseln*).

Essas cláusulas têm vigência na distribuição dos mandatos entre as listas das unidades federadas (*Landeslisten*), consistindo no seguinte: o partido que não haja obtido pelo menos 5% dos votos do território eleitoral (*Prozentklausel*) ou que não tenha podido alcançar uma cadeira em pelo menos três circunscrições eleitorais (*Grundmandatklausel*), não logrará representação.

O emprego das cláusulas se faz sob o pretexto de tolher a excessiva fragmentação partidária a que se acham expostos os sistemas

de partidos vinculados ao processo eleitoral da representação proporcional. No entanto — e é o caso da Alemanha — têm elas funcionado sobretudo como instrumento de salvaguarda do regime democrático contra a agressão político-ideológica das organizações extremistas.

Pesadas críticas são feitas ao teor discriminatório dessas medidas, acoimadas de “assassínio eleitoral” ou golpe de Estado pelas urnas. Com efeito, elas têm servido para cancelar a possibilidade de representação parlamentar dos pequenos partidos de fundo ideológico, frustrando-os na operação eleitoral e cortando-lhes a ulterior expansão, arredados que ficam de toda participação parlamentar.

Recai enfim sobre as organizações partidárias com a instituição das “cláusulas de bloqueio” a ameaça de um emprego abusivo daqueles percentuais mínimos, sujeitos a majorações propositais, cujo único objetivo seria embargar as possibilidades representativas das minorias políticas. Far-se-ia assim da representação proporcional o privilégio irremediável das organizações partidárias mais fortes e em melhor harmonia com os interesses da ordem estabelecida.

## ***12. O sistema eleitoral brasileiro: princípio majoritário e princípio da representação proporcional***

O sistema eleitoral brasileiro sobre o qual assenta nossa estrutura partidária conhece o emprego das duas modalidades fundamentais de representação: sistema majoritário na eleição dos senadores e titulares do Executivo e o sistema da representação proporcional na escolha dos deputados.

O princípio de representação proporcional foi uma das inovações trazidas pelo primeiro Código Eleitoral (Decreto n. 21.076 de 24 de fevereiro de 1932), que operou profunda reforma em nosso sistema de eleições instituindo para apuração dos pleitos a Justiça Eleitoral.

Da legislação ordinária o princípio da representação proporcional passou às Constituições, que desde 1934 o consagram invariavelmente.

Tem recebido constantes aperfeiçoamentos através das leis eleitorais até tomar a forma prevista no Código Eleitoral vigente (Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965).

No sistema brasileiro prevalece o princípio majoritário na eleição indireta de presidente e vice-presidente da República, governadores e vice-governadores dos Estados e na eleição direta de senadores federais e seus suplentes, deputado federal nos Territórios, prefeitos municipais e vice-prefeitos e juizes de paz.

Obedecem porém ao princípio da representação proporcional as eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

Nas eleições federais e estaduais a circunscrição é o Estado e nas municipais o respectivo município.

Nas eleições pelo sistema proporcional o quociente eleitoral é determinado dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral. Os votos em branco são computados para efeito de determinação daquele quociente.

Tocante ao quociente partidário, este é obtido para cada partido através de uma operação em que se divide pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda.

A lei eleitoral em vigor considera eleitos tantos candidatos registrados por um partido quantos o respectivo quociente partidário indicar. A ordem observada para os candidatos será a da votação nominal que cada um haja recebido.

O problema das sobras em nossa legislação é resolvido mediante a técnica da “maior média”. Com efeito, dispõe o Código Eleitoral que os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante a observação das seguintes regras:

I — dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II — repetir-se-á operação para a distribuição de cada um dos lugares (Art. 109).

A determinação da pessoa do candidato para efeito de preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação nominal dos candidatos.

Os partidos que não houverem obtido quociente eleitoral estarão excluídos da distribuição dos lugares, à qual não poderão concorrer. Havendo empate eleger-se-á o candidato mais idoso e caso nenhum partido alcance o quociente eleitoral, serão considerados eleitos, até ficarem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados. Trata-se de matéria disciplinada nos artigos 110 e 111 do Código Eleitoral.

1. Deformação aproximada ocorreu em 1959 quando os conservadores com 49% dos sufrágios fizeram jus a 58% das cadeiras do Parlamento, ao passo que os trabalhistas, quase empatando quanto ao número de votos — 44% e apenas 5% a menos — obtiveram tão-somente 41% das cadeiras (17% a menos que os conservadores).

2. Marcel Prélôt, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2<sup>a</sup> ed., p. 71.

3. Benoit Jeanneau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 17.

## O MANDATO

*1. Da natureza do mandato — 2. O mandato representativo — 3. Traços característicos do mandato representativo: 3.1 A generalidade — 3.2 A liberdade — 3.3 A irrevogabilidade — 3.4 A independência — 4. O mandato imperativo: 4.1 Ascensão contemporânea do mandato imperativo.*

### **1. Da natureza do mandato**

A teoria política conhece duas formas principais de mandato: o mandato representativo e o mandato imperativo.

A boa compreensão do sistema representativo não pode de maneira alguma prescindir do estudo das bases políticas e jurídicas do mandato nas modalidades já indicadas. Pertence o mandato à natureza do regime representativo, de modo que as acepções em que a história o toma ou vê praticado, indicam já a linha mesma do desenvolvimento da democracia representativa.

Ao mandato se prende igualmente, desde que se formulou a teoria jurídica da representação, o acolhimento político ou constitucional das duas doutrinas básicas da soberania: a doutrina da soberania nacional e a doutrina da soberania popular.

A natureza do mandato — seu caráter representativo ou seu caráter imperativo — varia, consoante a ordem política assente a democracia sobre os postulados e fundamentos de cada uma daquelas concepções doutrinárias do poder supremo.

Com a democracia liberal (doutrina da soberania nacional) o mandato foi rigorosamente representativo.

Com a democracia social (doutrina da soberania popular), permanece ele formal ou nominalmente representativo, mas o fundo, a matéria, a substância do mandato se alteraram consideravelmente. De modo que alguns publicistas menos embaraçados com o rigor da

linguagem política não trepidam em batizá-lo já de imperativo na democracia social contemporânea.

As razões que ditaram essa mudança de acepção do velho mandato representativo na prática das instituições políticas são as mesmas que presidiram às transformações do Estado liberal, à passagem da democracia individualista para a democracia social, conforme vamos ter ensejo de examinar em seu devido lugar.

## **2. O mandato representativo**

A teoria do mandato representativo está nas suas origens francesas política e juridicamente vinculada à adoção da doutrina da soberania nacional, consoante já assinalamos.

Foi essa doutrina a que medrou na fase moderada da Revolução de 1789 e aquela que realmente se transmitiu aos hábitos constitucionais do liberalismo no século XIX, quando este se fez conservador, como é do destino de todas as situações sociais vitoriosas por via revolucionária.

A nação, titular do poder soberano, o exerce por meio de órgãos representativos. A primeira Constituição revolucionária reza expressamente que são representantes o corpo legislativo e o rei. Ambos mandatários da nação soberana. O mandato representativo tem aí origem jurídica na Constituição que designou expressamente o rei e o legislador como órgãos através dos quais se exerce a soberania nacional.

Transparece logo nesse binômio legislador-rei a dissociação entre o princípio eletivo e o princípio representativo, deixando a eleição por conseqüência de ser a base exclusiva de toda a representação.

Na França revolucionária de 1791, com a nova ordem constitucional, o *não eleito*, como o rei, era representante, ao passo que agentes da pública administração investidos na função por sufrágio popular não logravam sequer obter tal título.

Quando Barnave afirmou que a representação consiste essencialmente no “poder de querer para a nação”, externou de maneira lapidar o papel dos representantes, que da Constituição recebem pois semelhante competência.

A eleição, a esta altura do sistema representativo, não coincide obrigatória ou necessariamente com a representação. É apenas um entre diversos meios que a Constituição comporta para designar aqueles que terão a faculdade de exprimir a vontade nacional. A nota do sistema representativo recai por conseguinte menos numa preocupação democrática do que numa cautela seletiva.

A idéia de selecionar os mais aptos, os mais capazes domina o entendimento político vitorioso. O século racionalista e filosófico faz da representação política o Coroamento de suas teses sociais. Perpassa aí o otimismo e a confiança nos triunfos da razão; a razão intelectual, reformadora da sociedade, modificadora das instituições, alicerçadora da verdadeira paz social. A eleição é secundária; fundamental, como notou o jurista italiano Orlando, vem a ser porém a seleção.

O corpo eleitoral, de si mesmo já restrito pelo sufrágio limitado, não delega nenhum poder, não funciona como mandante, não possui nenhuma vontade soberana. Atua como mero instrumento de designação, visto que mandante é a nação, soberana a vontade nacional, da qual o representante se faz intérprete, sem nenhum laço de sujeição ao eleitor.

O comportamento político do representante, seus atos, seus votos, sua vontade são imputáveis à nação soberana. Presume-se rigorosa conformidade ou coincidência da vontade representativa com a vontade nacional, de modo que o pensamento dos representantes será o legítimo pensamento da nação.

A doutrina do mandato representativo faz-se em boa lógica coerente pois com a doutrina da soberania nacional. A nação se exprime portanto através dos representantes, invioláveis no exercício de suas prerrogativas soberanas como legisladores que são; titulares de um mandato que não fica preso às limitações ou dependência de nenhum

colégio eleitoral particular ou circunscrição territorial.

### **3. Traços característicos do mandato representativo**

#### *3.1 A generalidade*

São traços característicos do mandato representativo: a generalidade, a liberdade, a irrevogabilidade, a independência.

Quanto ao caráter geral do mandato — a generalidade — observa-se que o mandatário, segundo a doutrina imperante, não representava o território, a população, o eleitorado ou o partido político, cada um destes tomado no todo ou fracionariamente, senão que representava a nação mesma em seu conjunto, como instituição na qual os referidos elementos entravam de forma global.

#### *3.2 A liberdade*

Quanto à liberdade, o representante exerce o mandato com inteira autonomia de vontade, não podendo ser coagido nem ficar sujeito a qualquer pressão externa, capaz de turvar a ação livre e desimpedida que se lhe reconhecia como titular da vontade nacional soberana.

Dois expoentes da Revolução Francesa, inflamados no ardor da eloqüência revolucionária, exprimiram com toda a limpidez a tese constitucional da velha democracia representativa, a saber, a da liberdade do mandatário, tradutora da distinção entre o mandato representativo e o mandato imperativo.

O primeiro foi Mirabeau que disse: “Se fôssemos vinculados por instruções, bastaria que deixássemos nossos cadernos sobre as mesas e volvêssemos às nossas casas”.

O segundo, Condorcet, que repetiu a mesma idéia perante a Convenção, ao proclamar fulgurante: “Mandatário do povo, farei o que



cuidar mais consentâneo com seus interesses. Mandou-me ele expor minhas idéias, não as suas; a absoluta independência das minhas opiniões é o primeiro de meus deveres para com o povo”.

Tanto Mirabeau quanto Condorcet nada mais diziam nessas palavras de impressionante efeito retórico do que reproduzir em outros termos a lição de Burke, o teorista conservador inglês, quando este, dirigindo-se aos eleitores de Bristol, na imortal peça oratória de 3 de novembro de 1774, expendia já conceitos igualmente característicos do mandato representativo:

“Emitir opinião é direito de todos os homens; a dos constituintes é ponderosa e respeitável opinião que todo representante deve regozijar-se de ouvir e que lhe cumpre sempre tomar mui seriamente. Mas emitir instruções *autoritárias*, emitir *mandatos* que o representante seja cega e implicitamente compelido a obedecer, votar e sustentar, ainda que contrários à mais clara convicção de seu juízo e consciência — coisas são estas de todo desconhecidas das leis deste país, e oriundas de um erro fundamental sobre toda ordem e estrutura de nossa Constituição”.<sup>1</sup>

“O Parlamento não é um *congresso* de embaixadores de interesses diferentes e hostis; de interesses que cada qual tivesse que manter como agente e advogado, contra outros agentes e advogados; mas é o parlamento uma *assembléia deliberativa* de *uma* nação, com *um* interesse, o do todo; que se não deve guiar por interesses locais, preconceitos locais, mas pelo bem comum, oriundo da razão geral do conjunto. Escolhe-se um representante efetivamente, mas quando se faz a escolha, deixa ele de ser o representante de Bristol para ser um membro do *Parlamento*”<sup>2</sup>

### 3.3 A irrevogabilidade

Essa faculdade que tem o representante de exprimir-se livremente não estaria de todo afiançada se os eleitores pudessem destituir o mandatário, se o mandato na representação política coincidissem com o

mandato na esfera jusprivatista, no direito civil, onde é possível ao mandante não renovar os poderes do mandatário infiel.

O princípio da irrevogabilidade é por conseguinte da natureza do mandato representativo, de modo que no sistema político que o adota não há lugar para aqueles instrumentos do regime representativo semidireto, como o *recall* dos americanos ou o *Abberufungsrecht* dos suíços.

Com o *recall* revogar-se-ia o mandato do representante, antes de expirar o prazo legal de seus poderes, desde que determinada parcela de eleitores tomasse iniciativa a esse respeito, daí resultando eventualmente a cessação ou a renovação do mandato que se questionou.

Com o *Abberufungsrecht*, que a natureza do mandato representativo igualmente repele, chegar-se-ia ao mesmo resultado, ocorrendo desta feita não a *revogação individual*, mas a *revogação coletiva*. Extinto ou renovado ficaria o mandato de uma assembléia e não somente o de um representante mediante a aplicação desse instituto do regime representativo semidireto.

### 3.4 A independência

Enfim, como conseqüência ou Coroamento dessas características que se prendem à natureza do mandato representativo, a doutrina pura da representação entende que os atos do mandatário se acham a salvo de qualquer ratificação por parte do mandante, presumindo-se que a vontade representativa seja a mesma vontade nacional (doutrina jurídica da representação política dominante em fins do século XVIII), a vontade popular ou a vontade do colégio eleitoral, conforme a linha de desenvolvimento histórico com que se veio gradativamente atenuando o rigor e a generalidade mesma do princípio representativo.

#### **4. O mandato imperativo**

O mandato imperativo, que sujeita os atos do mandatário à vontade do mandante; que transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que “juridicamente” equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor e “politicamente” ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral, é mais técnica das formas absolutas do poder, quer monárquico, quer democrático, do que em verdade instrumento autêntico do regime representativo.

Os mais ardorosos propugnadores do sistema de representação pura da democracia liberal, coluna do poder político da burguesia, combateram frontalmente o mandato imperativo, conforme vimos nos lugares já citados do pensamento político de Mirabeau, Condorcet e Burke.

Desprestigiado e malsinado pelos defensores da doutrina constitucional do terceiro estado, o mandato imperativo se lhes afigurava uma reminiscência incômoda do absolutismo, um traço — que se fazia mister abolir — das praxes políticas adotadas nos “Estados Gerais” do *ancien régime*, quando os protestos dos humildes e as queixas sociais se punham em forma de instruções nos célebres *Cahiers*. Iam estes ser recebidos depois, durante as reuniões daquela assembléia, das mãos dos mandatários, convertidos assim em meros portadores de um mandato particular, de certo grupo de eleitores ou de determinada circunscrição.

À medida porém que se observa o declínio do regime representativo de tradição liberal, mais se acentua, com a democracia contemporânea, a tendência a reintroduzir nas técnicas do exercício do poder o velho mandato imperativo, desta feita como instrumento de autenticação da vontade democrática.

Com efeito, conserva-se formalmente o nome de mandato representativo em alguns sistemas constitucionais, mas estamos já consideravelmente apartados daquela proibição constitucional do

mandato imperativo, que ainda aparecia por exemplo na Constituição Francesa de 4 de novembro de 1948, ao repetir dispositivos da Constituição revolucionária do ano III.

Em verdade, observa-se senão manifesta tendência para consagrar essa modalidade de mandato, ao menos a presença de sua inspiração em todos os atos de representação política. E algumas Constituições contemporâneas têm dado passos adiantadíssimos a esse respeito — até mesmo para acolher o mandato imperativo — como o que se lê do artigo 4º da Constituição da Tcheco-Eslováquia: “O povo soberano exerce os poderes do Estado por meio de corpos de representantes, eleitos pelo povo, controlados pelo povo e responsáveis perante o povo”.

#### *4.1 Ascensão contemporânea do mandato imperativo*

Tanto no regime representativo semidireto como principalmente em uma de suas variantes — a democracia semidireta — tem-se visto o instituto do mandato imperativo progressivamente acolhido mediante o domínio que o eleitor entra a exercer sobre o representante.

Esse domínio ou controle, posto não haja tomado ainda forma “jurídica” (o que definitivamente faria imperativo semelhante mandato), já tomou indubitavelmente cunho “moral”, sobretudo cunho “político”.

Com efeito, desde que os princípios da soberania popular e do sufrágio universal entraram a influir de modo palpável na organização do Poder político da democracia do século XX; desde que as teses legitimamente democráticas desencadearam com o Estado social reação em cadeia, de mudança e reforma dos institutos clássicos do Estado liberal; desde que os partidos políticos se constituíram em arregimentações não somente lícitas senão essenciais para o exercício do poder democrático, o mandato, no regime representativo, está cada vez mais sujeito à fiscalização da opinião, ao controle do eleitorado, à observância atenta de seus interesses, ao escrupuloso atendimento da

vontade do eleitor, à fiel interpretação do sentimento popular, à presença já patente de uma certa responsabilidade política do mandatário perante o eleitor e o partido.

Nos governos da democracia semidireta, é possível sustentar que o mandato se faz imperativo, não somente por exigências morais ou políticas, quais as que atuam poderosamente sobre o ânimo do representante em todo regime de legítima inspiração democrática, obrigando-o a ter em conta sempre a posição, os interesses, as convicções e os compromissos eleitorais partidários, senão também por determinação jurídica, como a que decorre da regra constitucional que prescreve a revogação do mandato, em certos casos, mediante o *recall* ou o *Abberufungsrecht*.

Onde pois o direito de revogação existe, a democracia representativa, volvida em democracia semidireta, já admite juridicamente o mandato imperativo, que nos demais sistemas de influência democrática dominante configura-se apenas como realidade de fato, repousando porém em bases políticas e morais, a um passo já de sua ulterior e próxima institucionalização jurídica.

Pelo aspecto meramente formal, o mandato imperativo, ao ter ingresso numa determinada ordem constitucional, como a de certos regimes semi-representativos, se converte em mais um aspecto ilustrativo daquela tendência, já notada por eminentes juristas, segundo a qual certos institutos do direito público têm inversamente caído sob o efeito de uma “jusprivatização”, observada pelo menos com vistas a algumas características formais.

É de ver-se, por conseguinte, as analogias que o mandato imperativo oferece com o mandato civil, a ponto de afigurar-se uma transposição do mesmo para o campo do direito público, mormente quando se considera que pelo mandato imperativo contrai o mandatário também a obrigação de sempre atuar em consonância com a vontade do mandante, a cujas instruções fica adstrito e do qual recebeu igualmente uma revogável delegação de confiança.

Contudo, não se deve levar muito longe essa analogia entre o

mandato imperativo, de direito público, e o mandato civil, de direito privado, visto que a aplicação da teoria que rege este último se depara com sérias objeções, quais as que assinala judiciosamente o publicista francês Marcel Prélot.

Em primeiro lugar — afirma ele — os co-contratantes no mandato imperativo são desconhecidos: identifica-se o eleito, mas os eleitores ficam acobertados pelo voto secreto, não sendo possível identificá-los, e, a seguir, no mandato imperativo, não aparece claro nem determinado com precisão o objeto do contrato, visto dificilmente poder-se reputar como tal um programa político.

1. Edmund Burke, “Speech to the Electors of Bristol” in: *Speeches and Letters on American Affairs*, p. 73.

2. Idem, *ibidem*, p. 73.

---

<sup>1</sup> Este livro foi digitalizado e distribuído GRATUITAMENTE pela equipe Digital Source com a intenção de facilitar o acesso ao conhecimento a quem não pode pagar e também proporcionar aos Deficientes Visuais a oportunidade de conhecerem novas obras. Se quiser outros títulos nos procure [http://groups.google.com/group/Viciados\\_em\\_Livros](http://groups.google.com/group/Viciados_em_Livros), será um prazer recebê-lo em nosso grupo.

## A DEMOCRACIA

*1. Do conceito de democracia — 2. A democracia direta: sua prática tradicional no Estado-cidade da Grécia: 2.1 As bases da democracia grega: a isonomia, a isotimia e a isagoria — 2.2 O elogio histórico da democracia na antigüidade clássica — 3. A democracia indireta (representativa) e a impossibilidade do retorno à democracia direta: 3.1 Os traços característicos da democracia indireta — 3.2 A democracia semidireta — 4. A democracia semidireta no século XX. Apogeu e declínio de seus institutos — 5. A democracia e os partidos políticos: a realidade contemporânea do Estado partidário.*

### **1. Do conceito de democracia**

“Se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente”. Com tais palavras, repassadas de pessimismo, mostra Rousseau, no *Contrato Social*, o grau de perfeição que se prende a essa forma de governo, cuja prática o mais abalizado filósofo da democracia moderna duvida seja possível aos homens para servir-lhe às conveniências.

Governo tão perfeito não quadra a seres humanos — acrescenta o pensador, depois de haver afirmado, na mesma ordem de reflexões, que, tomando o termo com todo o rigor, chegar-se-ia à conclusão de que jamais houve, jamais haverá verdadeira democracia,<sup>1</sup> ou seja, ai o mesmo conceito nas palavras de Duverger: “Nunca se viu e nunca se verá um povo governar-se por si mesmo”.<sup>2</sup>

O pensamento político, que combate a democracia, mais de uma vez se escorou naquele lugar da obra do filósofo, com o intuito de abalar os fundamentos do regime e desprestigiar a doutrina do povo soberano.

Tomando a aparência assustadora de antagonista das liberdades democráticas, o Rousseau daquelas máximas tão mal compreendidas pelos seus intérpretes nunca poderá fazer sombra ao verdadeiro otimismo rousseauiano. A face amorável do filósofo se evidenciará

sempre na doutrina da soberania popular, objeto de exposição em que a lógica predomina impecavelmente.

De qualquer maneira, bem ponderada, serve-nos já aquela advertência, porquanto, examinado a fundo o desenvolvimento da democracia, partindo-se do conceito de que ela deve ser o governo do povo, para o povo, verificar-se-á que as formas históricas referentes à prática do sistema democrático tropeçam por vezes em dificuldades. E essas dificuldades procedem exatamente — assim pensam os seus panegiristas — de não lograrmos alcançar a perfeição, na observância deste regime, o que, de outra parte, não invalida, em absoluto, segundo dizem, a diligência que nos incumbiria fazer por praticá-lo, visto tratar-se da melhor e mais sábia forma de organização do poder, conhecida na história política e social de todas as civilizações.

Respondendo a quantos fazem objeções ao sistema democrático de governo, o reformista do liberalismo inglês, Lord Russel, dessa maneira se exprimia: “Quando ouço falar que um povo não está bastante preparado para a democracia, pergunto se haverá algum homem bastante preparado para ser déspota.”

Com a mesma ironia fina e Percuciente do inglês, Churchill exclamava: “A democracia é a pior de todas as formas imagináveis de governo, com exceção de todas as demais que já se experimentaram.”

O verbo político de Clemenceau tomou, certa feita, com calor e veemência, a defesa da democracia e suas instituições, conforme rememora Afonso Arinos: “Disse Clemenceau que, em matéria de desonestidade, a diferença entre o regime democrático e a ditadura é a mesma que separa a chaga que corrói as carnes, por fora, e o invisível tumor que devasta os órgãos por dentro. As chagas democráticas curam-se ao sol da publicidade, com o cautério da opinião livre; ao passo que os cânceres profundos das ditaduras apodrecem internamente o corpo social e são por isto mesmo muito mais graves.”<sup>3</sup>

Marnoco e Sousa, o afamado jurisconsulto português de começos deste século, escrevia que a melhor justificação do princípio democrático “resulta da impossibilidade de encontrar outro que lhe seja



superior”. Convictamente liberal, replicava ele a Nietzsche, quando o filósofo, num assomo de indignação reacionária, e através de argumento que traía a reminiscência do sofista grego, acusou a democracia de ser, como governo da maioria, “um ardil da espécie inferior contra a espécie superior”, de “preferir a quantidade à qualidade”, de “esterilizar a nossa civilização”. Marnoco, à imagem de todos os pensadores da velha escola liberal do século XIX, acreditava piamente que o número e a capacidade constituíam a fórmula mais racional e soberana de governo democrático para a sociedade humana.<sup>4</sup>

Nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que se não proclamem democráticos. No entanto, se buscarmos debaixo desse termo o seu real significado, arriscamo-nos à mesma decepção angustiante que varou o coração de Bruto, quando o romano percebeu, no desengano das paixões republicanas, quanto valia a virtude. Mas a democracia, que não é mais que um nome também debaixo dos abusos que a infamaram, nem por isso deixou de ser a potente força condutora dos destinos da sociedade contemporânea, não importa a significação que se lhe empreste.

De tal ordem ainda o seu prestígio, que constitui pesado insulto, verdadeiro agravo, injúria talvez, dizer a um governo que seu procedimento se aparta das regras democráticas do poder. Nada impede porém o manifesto desespero e perplexidade com que os publicistas se interrogam acerca do que seja a democracia.

Pareto, ao pedir a significação exata do termo “democracia”, acaba por reconhecer que “é ainda mais indeterminado que o termo completamente indeterminado “religião”<sup>5</sup> enquanto Bryce, dando-lhe a mais larga e indecisa amplitude, chega a defini-la, de modo um tanto vago, como a forma de governo na qual “o povo impõe sua vontade de todas as questões importantes”.<sup>6</sup>

Chegamos, por conseguinte, à conclusão de que raros termos de ciência política vêm sendo objeto de tão freqüentes abusos e distorções quanto a democracia.

Foi isso o que Kelsen pôs de manifesto numa de suas obras fundamentais, em cujo preâmbulo fez ponderada advertência sobre os desacordos pertinentes a esse conceito. Para Kelsen, a democracia é sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade.<sup>7</sup>

Variam pois de maneira considerável as posições doutrinárias acerca do que legitimamente se há de entender por democracia. Afigura-se-nos porém que substancial parte dessas dúvidas se dissipariam, se atentássemos na profunda e genial definição lincolniana de democracia: governo do povo, para o povo, pelo povo; “governo que jamais perecerá sobre a face da Terra”. Assim se escreveu na peroração daquela que foi a mais curta e comovente oração que a eloqüência política de todos os tempos já produziu.<sup>8</sup>

De um ponto de vista meramente formal, distinguem-se, na história das instituições políticas, três modalidades básicas de democracia: a democracia direta, a democracia indireta e a democracia semidireta; ou, simplesmente, a democracia não representativa ou direta, e a democracia representativa — indireta ou semidireta —, que é a democracia dos tempos modernos.

## ***2. A democracia direta: sua prática tradicional no Estado-cidade da Grécia***

A Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido no Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública “no grande recinto da nação”.

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se devotava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões do Estado, que fazia de sua assembleia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.

Cada cidade que se prezasse da prática do sistema democrático manteria com orgulho um Ágora, uma praça, onde os cidadãos se congregassem todos para o exercício do poder político. O Ágora, na

cidade grega, fazia pois o papel do Parlamento nos tempos modernos.<sup>9</sup>

A escura mancha que a crítica moderna viu na democracia dos antigos veio porém da presença da escravidão. A democracia, como direito de participação no ato criador da vontade política, era privilegio de íntima minoria social de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos.

De modo que autores mais rigorosos asseveram que não houve na Grécia democracia verdadeira, mas aristocracia democrática o que evidentemente traduz um paradoxo. Ou democracia minoritária, como quer Nitti, reproduzindo aquele pensamento célebre de Hegel, em que o filósofo compendiou, com luminosa clareza, o progresso qualitativo e quantitativo da civilização clássica, tocante à conquista da liberdade humana. Com efeito, disse Hegel que o Oriente fora a liberdade de um só, a Grécia e Roma a liberdade de alguns, e o mundo germânico, ou seja, o mundo moderno, a liberdade de todos.<sup>10</sup>

Quais as condições que consentiram ao Estado-cidade da Grécia ter em funcionamento aquele sistema de democracia direta?

Em primeiro lugar, a base social escrava, que permitia ao homem livre ocupar-se tão-somente dos negócios públicos, numa militância rude, exaustiva, permanente, diuturna. Nenhuma preocupação de ordem material atormentava o cidadão na antiga Grécia. Ao homem econômico dos nossos tempos correspondia o homem político da antigüidade: a liberdade do cidadão substituíra a liberdade do homem.

Em segundo lugar, depara-se-nos outra condição social que compelia o cidadão grego a conservar aceso o interesse pela causa da sua democracia e a valorar aquela ponta de participação soberana com que sua vontade entrava para moldar a vida pública, a vida da cidade.

Decorria esta condição social da tomada de consciência quanto à necessidade de o homem integrar-se na vida política: do imperativo de participação solidária, altruísta e responsável para preservação do Estado em presença do inimigo estrangeiro, frente ao bárbaro — que bárbaro eram para os gregos todos os povos não-helênicos — ou frente aos Estados rivais ou inimigos, posto que de base igualmente helênica.

O valor que o cidadão no Estado grego conferia à sua democracia estava preso, portanto, ao bem que ele almejava receber e que efetivamente recebia da parte do Estado.

Tais condições faziam com que o cidadão da Grécia visse sempre no ordenamento estadual mais do que a complementação ou prolongamento de sua vida individual: visse no Estado o dado mesmo condicionante de toda a existência.

Não havia, por conseguinte, nesta forma de democracia direta, democracia orgânica, a tensão que preside, nos tempos modernos, às relações entre o indivíduo e o Estado. Determinadas posições filosóficas, de teor político, contemplam modernamente o Estado como dado negativo e o indivíduo como dado positivo, ou vice-versa.

Basta a percepção jurídica deste hiato de valores, desta separação axiológica entre o indivíduo e o Estado, entre o homem e a coletividade, para demonstrar que estamos diante de dois pólos, em presença de dois antagonismos, em face de duas forças distintas, que correm mais em sentido contrário do que em sentido convergente ou sequer paralelo.

A democracia grega e a vida na *pólis* grega não consentiam, historicamente, semelhantes dissociações do homem e da coletividade. De maneira que, recebendo tudo do Estado, devendo tudo ao Estado, o homem grego, ainda quando entra, historicamente, a tomar consciência de que a *pólis* lhe é realidade exterior, ainda quando intenta afirmar conscientemente sua personalidade, esse homem vacila e essa vacilação se escreve, por exemplo, no sacrifício de Sócrates. Antes de beber a cicuta, quando resiste à sugestão da fuga preparada pelos discípulos, fiéis até o último momento, Sócrates foi posto na ponta de um dilema.

Derradeira, mas desconsoladora e amarga reflexão fê-lo porém desistir do plano de evasão, que seria justamente a renúncia à *pólis*, a renúncia ao Estado. Quando Sócrates recusou aquele caminho, foi ele coerente com a sociedade grega, com os ideais políticos do mundo helênico, com a alma da *pólis*.

Quis morrer sem desmembrar pelos atos o que a sua filosofia já desmembrara pelas idéias: a separação por ela feita entre o Estado e o

homem. Inumeráveis pensadores modernos, à frente dos quais Rousseau, reputam haver sido essa separação o maior crime da idade moderna. Compreendendo e enaltecendo a liberdade e a democracia dos gregos, filósofos da envergadura de Rousseau, Hegel e Nietzsche entendem que verdadeiramente livre foi o homem grego e não o homem moderno; o homem das praças atenienses e não o homem da sociedade ocidental de nossos dias.

Retratando a democracia dos antigos, o nosso Alencar escreveu admiravelmente: “A democracia na antigüidade foi exercida imediata e diretamente pelo povo.

“O Estado então encerrava-se nos limites da cidade; constava o resto de conquistas ou colônias. A vida civil ainda não existia: o homem era exclusivamente cidadão; dava-se todo à coisa pública; não tinha domesticidade que o distraísse.

“A praça representava o grande recinto da nação: diariamente o povo concorria ao comício; cada cidadão era orador, quando preciso. Ali discutiam-se todas as questões do Estado, nomeavam-se generais, julgavam-se crimes. Funcionava a *demos* indistintamente como assembleia, conselho ou tribunal: concentrava em si os três poderes legislativo, executivo e judicial.”<sup>11</sup>

### 2.1 As bases da democracia grega: a isonomia, a isotimia e a isagoria

Segundo Nitti, os gregos consideravam democracia aquelas formas de governo que garantissem a todos os cidadãos a *isonomia*, a *isotimia* e a *isagoria*, e fizessem da liberdade e da sua observância a base sobre a qual repousava toda a sociedade política.

Com a *isonomia* — acrescenta o mesmo pensador — proclamava o gênio político da Grécia a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza. Dispensava a ordem jurídica aí o mesmo tratamento a todos os cidadãos, conferindo-lhes iguais direitos, punindo-os sem foro privilegiado. Toda discriminação de ordem jurídica

em proveito de classes ou grupos sociais, diz ainda Nitti, equivaleria à quebra do princípio da *isonomia*. Em presença do sistema jurídico, proclamava-se a inexistência de toda categoria de homens invioláveis.<sup>12</sup>

Com a *isotimia*, abolia a organização democrática da Grécia os títulos ou funções hereditárias, abrindo a todos os cidadãos o livre acesso ao exercício das funções públicas, sem mais distinção ou requisito que o merecimento a honradez e a confiança depositada no administrador pelos cidadãos.<sup>13</sup>

Afirma Nitti a incompatibilidade da aristocracia privilegiada com os princípios democráticos da Grécia, sendo os privilégios de grupos ou classes a negação da *isotimia*.<sup>14</sup>

Quanto à *isagoria*, trata-se do direito de palavra, da igualdade reconhecida a todos de falar nas assembléias populares, de debater publicamente os negócios do governo. Correspondeu esse princípio essencial da democracia antiga, segundo o já mencionado pensador, àquilo a que nós chamamos liberdade de imprensa. Com a *isagoria*, exercício da palavra livre no largo recinto cívico que era o Ágora, a democracia regia a sociedade grega, inspirada já na soberania do governo de opinião.<sup>15</sup>

Definindo o caráter da democracia grega, o persa Otanes, citado por Heródoto, enumerava-lhe cinco traços fundamentais, segundo refere

Bluntschli: a) igualdade de todos perante a lei, a saber, o princípio da *isonomia*; b) a condenação de todo o poder arbitrário, qual aquele que dominava as monarquias orientais; c) o preenchimento das funções públicas mediante sorteio; d) a responsabilidade dos servidores públicos; e) as reuniões e deliberações populares em praça pública.<sup>16</sup>

Acrescenta Bluntschli que desses princípios três se incorporaram ao moderno direito público, tanto na monarquia constitucional quanto na república ao passo que dois outros — o sorteio e as assembléias populares; para deliberações diretas e imediatas — foram afastados no moderno sistema democrático, e substituídos, no último caso, pelas formas representativas de organização do poder político.<sup>17</sup>

## *2.2 O elogio histórico da democracia na antigüidade clássica*

Como experiência histórica, a democracia direta dos gregos foi a mais bela lição moral de civismo que a civilização clássica legou aos povos ocidentais.

Comunicando aos heróis na Guerra do Peloponeso o culto da imortalidade e o sentimento póstumo da Pátria agradecida, Péricles talhou em palavras de imorredoura eloqüência o perfil da democracia ateniense, sua grandeza, sua força, seu exemplo, conforme refere Tucídides, o historiador.

“Nosso regime político — disse Péricles — é a democracia e assim se chama porque busca a utilidade do maior número e não a vantagem de alguns. Todos somos iguais perante a lei, e quando a república outorga honrarias o faz para recompensar virtudes e não para consagrar privilégios. Nossa cidade se acha aberta a todos os homens. Nenhuma lei proíbe nela a entrada aos estrangeiros, nem os priva de nossas instituições, nem de nossos espetáculos; nada há em Atenas oculto e permite-se a todos que vejam e aprendam nela o que bem quiserem, sem esconder-lhes sequer aquelas coisas, cujo conhecimento possa ser de proveito para os nossos inimigos, porquanto confiamos para vencer, não em preparativos misteriosos, nem em ardis e estratagemas, senão em nosso valor e em nossa inteligência.”<sup>18</sup>

## **3. A democracia indireta (representativa) e a impossibilidade do retorno à democracia direta**

Da concepção de democracia direta da Grécia, na qual a liberdade política expirava para o homem grego desde o momento em que ele, cidadão livre da sociedade, criava a lei, com a intervenção de sua vontade, e à maneira quase de um escravo se sujeitava à regra jurídica assim estabelecida, passamos à concepção de democracia indireta, a dos tempos modernos, caracterizada pela presença do sistema

representativo.

Dizia Montesquieu, um dos primeiros teóricos da democracia moderna, que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e querer em nome do povo.

Todavia, perguntamos nós: a representação, como técnica de organização do Estado democrático, se justifica apenas por aquela valoração que Montesquieu atribuiu à faculdade seletiva do povo e a sua incapacidade de governar-se por si mesmo?

Não. Razões de ordem prática há que fazem do sistema representativo condição essencial para o funcionamento no Estado moderno de certa forma de organização democrática do poder. O Estado moderno já não é o Estado-cidade de outros tempos, mas o Estado-nação, de larga base territorial, sob a égide de um princípio político severamente unificador, que risca sobre todas as instituições sociais o seu traço de visível supremacia.

Não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia. Até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar.

Demais, o homem da democracia direta, que foi a democracia grega, era integralmente político. O homem do Estado moderno é homem apenas acessoriamente político, ainda nas democracias mais aprimoradas, onde todo um sistema de garantias jurídicas e sociais fazem efetiva e válida a sua condição de “sujeito” e não apenas “objeto” da organização política.

Nos sistemas compactos da ordem totalitária, o homem, perante as esferas políticas, deixa de ser politicamente “sujeito” ou “pessoa”, para anular-se por inteiro como “objeto”, que fica sendo, da organização social. Se o homem moderno tem apenas uma banda política do seu ser, é porque antes de mais nada aparece ele também como *Homo*



*oeconomicus*. Quando dizemos homem econômico e político, estamos principalmente aludindo à possibilidade que tem o homem de conceder ou deixar de conceder mais atenção, mais zelo, mais cuidado ao trato dos assuntos políticos.

O homem moderno, via de regra, “homem massa”, precisa de prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não se pode volver ele de todo para a análise dos problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica e econômica da sociedade.

Evidentemente, só há pois uma saída possível, solução única para o poder consentido, dentro no Estado moderno: um governo democrático de bases representativas.

Dizia Rousseau, criticando a democracia indireta ou representativa, que o homem da democracia moderna só é livre no momento em que vai às urnas depositar o seu voto. Para os opositores do filósofo contratualista uma verdade porém fica patente: não há fugir ao imperativo de representação, porquanto, do contrário, não haveria nenhum governo apoiado no consentimento, tomando-se em conta a complexidade social, a extensão e a densidade demográfica do Estado moderno, fatores estes que embaraçam irremediavelmente o exercício da democracia direta.

Por conseqüência, dizem, o remédio para a democracia, fundada e legitimada no consentimento dos cidadãos, tem que ser, de necessidade, a representação ou o regime representativo: quando muito as instituições da democracia semidireta, que estudaremos em seu devido lugar, e que, todavia, não poderiam prescindir do esteio representativo, a cujo lado aparecem como instrumento do poder popular de decisão.

Enfim a democracia direta foi, não resta dúvida, segundo os publicistas do sistema representativo, a intransferível experiência de uma modalidade precisa de organização estatal: o Estado-cidade, impossível de oferecer à idade moderna e contemporânea — conhecedora de formas políticas necessariamente distintas — o modelo

já ultrapassado de suas instituições. De modo que a única imagem ainda sobrevivente da velha estrutura do poder político clássico, vem a ser, segundo eles, aquela representada por alguns minúsculos cantões da Suíça: Uri, Glaris, os dois Unterwald e os dois Appenzells, onde anualmente seus cidadãos se congregam em logradouros públicos para o exercício direto da soberania.

### *3.1 Os traços característicos da democracia indireta*

A moderna democracia ocidental, de feição tão distinta da antiga democracia, tem por bases principais a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral (a *volonté générale* do *Contrato Social* de Rousseau); o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação de prerrogativas dos governantes; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.<sup>19</sup>

### *3.2 A democracia semidireta*

Quanto à terceira forma de democracia, a chamada democracia semidireta, trata-se de modalidade em que se alteram as formas

clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta.

Verifica-se com o Estado moderno a impossibilidade irremovível de alcançar-se a democracia direta contida no ideal e na prática dos gregos.

Mas do mesmo passo percebeu-se ser possível fundar instituições que fizessem do governo popular um meio-termo entre a democracia direta dos antigos e a democracia representativa tradicional dos modernos. Na democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse; há, portanto, a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular, ou seja, aquilo que os representantes querem vem a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente, com as próprias mãos.

O poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa.

Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referendum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.

O povo na democracia semidireta não se cinge apenas a eleger, senão que chega do mesmo passo a estatuir, como pondera Prélot<sup>20</sup> ou conforme Barthélemy e Duez: não é apenas colaborador político, consoante se dá na democracia indireta, mas também colaborador jurídico. O povo não só elege, como legisla.

Acrescenta-se portanto à participação política certa participação jurídica, isto é, ao povo se reconhece, para determinadas matérias, esfera de competência em que ele diretamente, observando formas prescritas pela ordem normativa, cumpre atos cuja validade fica assim

sujeita ao seu indispensável concurso.<sup>21</sup>

#### **4. A democracia semidireta no século XX. Apogeu e declínio de seus institutos**

A democracia semidireta teve o período de mais larga proliferação no curso das três primeiras décadas deste século, quando gozou de indisputável prestígio, mormente após a Primeira Grande Guerra Mundial, durante a fase sensivelmente aguda de crise das instituições democráticas do ocidente.

Fora a Suíça o seu berço tradicional. Dali se irradiou para o continente europeu. Algumas instituições da democracia semidireta são conhecidas e praticadas na América do Norte desde fins do século XVIII. Na Suíça, o *referendum* e a iniciativa permanecem. Sua aplicação se dá tanto na órbita federal, em matéria constitucional, como no âmbito dos cantões, ou seja, na órbita das autonomias. A Constituição federal dos Estados Unidos ignora as práticas dessa modalidade de organização do poder democrático. Ficaram reservadas à esfera dos Estados, cujas Constituições fazem largo uso das mesmas.

Na Alemanha, com a Constituição de Weimar apareceram modalidades originais de emprego dos institutos da democracia semidireta, particularmente com respeito ao chamado *referendum* arbitrai.

Na França, o destino desses instrumentos de participação popular não foi dos mais brilhantes. Apesar de que a Constituição de 1793 dispusesse acerca da aplicação do *referendum* a matéria legislativa ordinária, aquela Constituição nunca entrou em vigor.

De modo que o contato francês com a democracia semidireta só se fez em épocas que não foram de muita honra para a sua história constitucional: fez-se, por exemplo, quando na face das instituições mais pálida se apresentava a idéia mesma do governo popular.

Salvo a breve intermissão de que resultou a Constituição da Quarta República, o *referendum* constitucional francês se deu sempre

no declive da democracia para o cesarismo. Assim nos anos III, VIII, X e XII do calendário da Revolução, no Ato Adicional do Império, em 1815, na Constituição de 1852, e, por último, no constitucionalismo degaullista contemporâneo.

O sistema parlamentar de vários Estados europeus tem testemunhado em suas mudanças constitucionais, no período de entre-guerras, a combinação do parlamentarismo com algumas técnicas do governo semidireto. Não resultou das mais afortunadas a experiência.

Após a segunda conflagração mundial, o constitucionalismo contemporâneo fez emprego muito mais sóbrio das técnicas de intervenção popular direta. Arrefeceu o entusiasmo que rodeara a democracia semidireta. As esperançosas e infatigáveis vistas do sistema democrático se voltam de presente para uma nova panacéia em que vemos inflamar-se a fantasia de cada povo: a panacéia dos partidos políticos.

A confiança que estes de último têm recebido no exercício de uma missão para a qual todos os povos democráticos hão delegado a parte mais considerável de suas forças, mostra claramente que o século político parece pertencer hoje aos partidos. Deixou de pertencer ao povo como massa numérica na anárquica e duvidosa expressão de seu voto direto e plebiscitário para pertencer ao povo-organização, o povo-massa, cuja vontade se enraíza e canaliza pois através dos condutos partidários.

Daqui o declínio da democracia semidireta, que foi, segundo dizem, um grau qualitativo apreciável no processo de dinamização e amadurecimento dos princípios de organização democrática, volvidos porém à impotência, na forma ainda há pouco adotada, face a prementes necessidades contemporâneas, impostas pela nova e profunda revolução da ciência e da técnica, inspirando a máxima racionalização do poder, até mesmo do poder democrático.

Mais do que nunca talvez, dividiram-se os povos em duas grandes famílias distintas: a dos povos opulentos e a dos párias. Ambas essas categorias, numa mesma ânsia de sobrevivência, porfiam com

problemas que só o poder disciplinado, organizado e racional dos partidos, sejam os da autoridade ou os do consentimento, poderão um dia resolver satisfatoriamente, tanto no domínio interno quanto no domínio externo. Doutra maneira não se explicaria o lugar quase ínfimo que se vem concedendo nas Constituições mais recentes aos institutos outrora tão louvados da democracia semidireta.

De último, porém, a descrença generalizada nos partidos tem determinado uma reversão tocante ao futuro dos instrumentos da democracia semidireta, como se infere da presença de alguns dos mesmos na Constituição brasileira de 1988, conforme consta do art. 17, incisos I, II e III (plebiscito, referendo a iniciativa popular).

##### ***5. A democracia e os partidos políticos: a realidade contemporânea do Estado partidário***

Enfim, cabe-nos analisar o aspecto da importância que contemporaneamente se atribui à conexão dos partidos políticos com a democracia. Em verdade, o Estado de nossos dias é predominantemente partidário.

Prende-se no fundo essa dimensão nova às exigências das massas que no interior da sociedade burguesa se sublevaram contra o seu destino. A irresistível pressão oriunda das camadas economicamente inferiores da sociedade produziu pois a necessidade do emprego de um instrumento que de pronto servisse à comunicação dos anseios populares de teor reivindicatório. Tal instrumento no século XX não é outro senão o partido político.

A medida que cresce a participação popular no exercício do poder, ou os fins da atividade estatal se dirigem de preferência para o atendimento dos clamores de melhoria e reforma social, erguidos pelas classes mais impacientes da sociedade, cresce concomitantemente o prestígio do partido, e se firma no consenso geral a convicção de que ele é imprescindível à democracia em seu estado atual, e com ela se identifica quanto a tarefas, fins e propósitos almejados.

O Estado social consagra pois corajosamente a realidade partidária. Tanto na democracia como na ditadura, o partido político é hoje o poder institucionalizado das massas. Forma, na imagem belíssima de Sir Ernest Barker, aquela ponte ou canal, através da qual as correntes da opinião afluem da área da sociedade, onde nascem, para a área do Estado e suas instituições, onde afetam ou dirigem o curso da ação política.<sup>22</sup>

Essa coincidência do partido político com a democracia em nossos dias não oblitera todavia algumas contradições. Doutrinariamente, haviam sido entrevistas já pelo gênio precursor e profético de Rousseau. Em verdade, todo o consentimento das massas, manifesto ou presumido, consoante a ordem política seja livre ou autoritária, há de circular sempre através de um órgão ou poder intermediário, onde corre porém o risco de alienar-se por inteiro. Esse órgão vem a ser o partido político.

A lição de nossa época demonstra que não raro os partidos, considerados instrumentos fundamentais da democracia, se corrompem. Com a corrupção partidária, o corpo eleitoral, que é o povo politicamente organizado, sai bastante ferido.

No seio dos partidos forma-se logo mais uma vontade infiel e contraditória do sentimento da massa sufragante. Atraídas por uma liderança portadora dessa vontade nova, estranha ao povo, alheia de seus interesses, testemunham as massas então a maior das tragédias políticas: o colossal logro de que caíram vítimas. Indefesas ficam e a democracia que elas cuidavam estar segura e incontestavelmente em suas mãos, escapa-lhes como uma miragem.

A ditadura invisível dos partidos, já desvinculada do povo, estende-se por outro lado às casas legislativas, cuja representação, exercendo de fato um mandato imperativo, baqueia de todo dominada ou esmagada pela direção partidária.

O partido onipotente, a esta altura, já não é o povo nem a sua vontade geral. Mas ínfima minoria que, tendo os postos de mando e os cordões com que guiar a ação política, desnaturou nesse processo de

condução partidária toda a verdade democrática.

Quando a fatalidade oligárquica assim se cumpre, segundo a lei sociológica de Michels, da democracia restam apenas ruínas. Uma contradição irônica terá destruído o imenso edifício das esperanças doutrinárias no governo do povo pelo povo. Nenhuma ameaça mais sombria do que esta pesa sobre a democracia em suas núpcias com o partido político na idade das massas. Faz lembrar Rousseau e o anátema que ele arremessou sobre a democracia representativa. Faz lembrar igualmente a superioridade da democracia direta no exemplo saudoso do velho padrão ateniense.

Mas nos põe também a memória política de retorno ao corretivo constitucional da democracia semidireta, cujas práticas, judiciosamente intensificadas, poderiam contrabalançar talvez o absolutismo da burocracia partidária, dos oligarcas que recebem da democracia o poder de destruir a democracia mesma.

Não raro a oligarquia partidária conserva o poder, conservando do mesmo passo o emblema democrático. Todavia, a morte do regime se acha próxima, ou já se consumou, porque não vivem as instituições democráticas de um nome ou de um rótulo, senão daquela prática efetiva, donde não haja desertado ainda a vontade popular. Quando a chamada “lei de bronze” da democracia partidária de nossos dias transfere o poder para a liderança oligárquica cristalizada no seio dos partidos, alguém, levando a contradição até ao fim, erguerá o clamor contra os partidos e em nome da democracia mesma pedirá sejam eles suprimidos.

Com a supressão dos partidos, a democracia vem a expirar, mas sua extinção ao menos não se terá feito sob o manto da hipocrisia oligárquica, devoradora dos princípios democráticos, tanto na organização interna dos partidos como na estrutura externa do próprio poder.

A democracia do Estado social é a democracia do Estado partidário, que se não confunde com a democracia parlamentar e representativa do Estado liberal. Nela são os partidos a expressão mais



viva do poder. Caracteriza-se como democracia coletivista, social, onde a compreensão dos valores humanos terá de fazer-se sempre com referência a grupos e não a indivíduos.

Mas o grupo e o seu pluralismo na sociedade não podem ser considerados nunca como fim em si mesmos senão algo que é meio e instrumento para as afirmações básicas da personalidade. O homem se conservará sempre ponto de partida e destinatário de toda a ação social. Quanto aos partidos, estes se converteram na força condutora do destino da coletividade democrática. Sua ação absorveu a independência do representante, fê-lo um delegado da confiança partidária, mudou-lhe por conseqüência a natureza do mandato. A disciplina política no interior dos partidos sobre o comportamento externo dos seus membros nas casas legislativas se vai tornando cada vez mais efetiva, com base numa legislação que entrega juridicamente o Estado aos partidos.

Com o Estado partidário, todo o sistema representativo tradicional entra em crise. O eleitor, o deputado, o Parlamento mesmo tomam caráter distinto do que tinham durante o Estado liberal.

Sobre o “eleitor”, Gilberto Amado já escrevera: “Em todos os países o eleitor não vota “livre”, isto é, fora dos partidos. Não é admitido a votar senão em nome dos partidos, no sistema uninominal, nas pessoas que representam esses partidos; no sistema proporcional, nas idéias ou no programa desses partidos”.<sup>23</sup>

Não é todavia essa dependência técnica do eleitor ao partido que se há de destacar, para daí preconizar por democrática a conveniência duvidosa do sufrágio avulso, mas principalmente a faculdade maior ou menor reconhecida ao cidadão de intervir ativamente, com toda a freqüência possível, na formação da vontade política, se bem que só alcance fazê-lo dentro do sistema de opções que um quadro político-partidário pluralista lhe possa oferecer.

O deputado, contemporaneamente, é o homem de partido. Remotos os dias em que ele, à maneira de Sir William Yonge, na Inglaterra, poderia proclamar-se de todo livre para atuar do modo que

cuidasse mais consentâneo com o bem geral.

A coação partidária modernamente restringe a liberdade do parlamentar. A consciência individual cede lugar à consciência partidária, os interesses tomam o passo às idéias, a discussão se faz substituir pela transação, a publicidade pelo silêncio, a convicção pela conveniência, o plenário pelas antecâmaras, a liberdade do deputado pela obediência semi-cega às determinações dos partidos, em suma, as casas legislativas, dantes órgãos de apuração da verdade, se transfazem em meros instrumentos de oficialização vitoriosa de interesses previamente determinados.

No Estado partidário, a discussão parlamentar em seus moldes clássicos e solenes fica quase proscrita, com os partidos e suas representações buscando antes impor-se ao adversário do que persuadi-lo.

Examinando com acuidade o significado dessa crise na passagem da democracia liberal para a democracia social, Gustavo Radbruch excelentemente escrevia, ao abrir-se a década de 1930, que em semelhante estado de coisas não se trata de convencer o competidor, mas de coagi-lo ou esmagá-lo, pois a luta pelo poder substitui em definitivo a luta pela verdade.<sup>24</sup>

1. J. J. Rousseau, *Du Contrat Social*, p. 128.
2. Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, 2ª ed., p. 464.
3. Afonso Arinos de Melo Franco, “Maturidade”, *Jornal do Brasil*, 1.11.1964.
4. Marnoco e Sousa, *Direito Político*, p. 113.
5. Vilfredo Pareto, *Sociologia Geral*, apud Menotti Del Picchia, *A Crise da Democracia*, p. 45.
6. Emílio Bouthoux, *Moral e Democracia* apud Menotti Del Picchia, ob. cit., p. 68.
7. Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2ª ed., pp. 3-13.
8. “Lincoln’s Address at Gettysburg”, in: *Riverside Literature Series*, p. 124.
9. “Um povo sem Ágora era um povo escravo, como hoje o é um povo sem liberdade de opinião e sem direito ao sufrágio” (Francesco Nitti, *La Démocratie*, t. I, p. 53). Veja-se o mesmo autor: ob. cit., p. 52.
10. Francesco Nitti, *La Démocratie*, t. I, p. 11.

11. José de Alencar, *Sistema Representativo*, p. 36.
12. Francesco Nitti, ob. cit., p. 41.
13. Idem, ibidem, p. 42.
14. Idem, ibidem, p. 43.
15. Idem, ibidem, p. 43.
16. J. C. Bluntschli, *Allgemeine Staatslehre*, 6<sup>a</sup> ed., p. 546.
17. Ob. cit., p. 546.
18. Carlos Sanchez Viamonte, *Manual de Derecho Político*, p. 186.
19. Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 237.
20. Marcel Prélôt, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2<sup>a</sup> ed., p. 85.
21. Joseph Barthélemy e Paul Duez, *Traité Élémentaire de Droit Constitutionnel*, pp.
22. Ernest Baker, *Britain and the British People*, 2<sup>a</sup> ed., p. 41.
23. Gilberto Amado, *Eleição e Representação*, p. 175.
24. Gustav Radbruch, “Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrecht”, in *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, v. I, pp. 286-287.

## OS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA

*1. Os institutos da democracia semidireta — 2. O referendun: 2.1 Modalidades de referendun — 2.2 O critério da classificação do referendun — 2.3 O referendun consultivo — 2.4 O referendun arbitrai — 2.5 As vantagens do referendun — 2.6 Os inconvenientes do referendun — 2.7 Síntese dos resultados do referendun no constitucionalismo contemporâneo: o caráter conservador e reacionário da instituição — 3. O plebiscito — 4. A iniciativa — 5. O direito de revogação: 5.1 O recall — 5.2 O recall dos juizes e das decisões judiciárias — 5.5 O Abberufungsrecht — 6. O veto.*

### **1. Os institutos da democracia semidireta**

A ingerência direta do povo na obra legislativa fora doutrinariamente preconizada desde o século XVIII, quando Rousseau escreveu que “os deputados não são nem podem ser representantes do povo; são apenas seus comissários: nada podem concluir em maneira definitiva”. E acrescentou: “Toda lei que o povo pessoalmente não haja ratificado é nula: não é lei”.<sup>1</sup>

Como dificilmente se poderia volver à solução política do governo direto, exequível naqueles Estados-cidade da Grécia, “onde do alto de uma acrópole se vislumbra todo o território”<sup>2</sup> o constitucionalismo democrático da idade contemporânea, mais intimamente ligado às inspirações da doutrina da soberania popular, elegeu alguns instrumentos de participação, que dão ao povo, conservadas embora em parte as formas representativas, a palavra final relativa a todo o ato governativo. É o que ocorre com a democracia semidireta.

Esses instrumentos de participação se reduzem, segundo Duverger, a duas categorias básicas: o *referendum* e a iniciativa. Com a iniciativa, o corpo eleitoral provoca, ainda de acordo com o publicista francês, a decisão dos governantes; com o *referendum*, intervém ele

diretamente no ato público, via de regra normativo, quer para ratificá-lo, quer para rejeitá-lo.<sup>3</sup>

Usualmente porém enumeram os tratadistas do direito público os seguintes mecanismos da democracia semidireta, tomando-os numa acepção menos genérica e mais restrita: o *referendum*, o plebiscito, a iniciativa e o direito de revogação. Alguns acrescentam um quinto elemento: o veto, a saber, o chamado *referendum* facultativo, dando-lhe Conseqüentemente um lugar à parte, como instituição, no quadro das técnicas do governo semidireto (Prélot).

## **2. O referendum**

Com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar as leis. Tudo se passa, segundo a ponderação da Barthélemy e Duez, como no sistema de governo representativo ordinário, em que o Parlamento normalmente elabora a lei, mas esta “só se faz *juridicamente* perfeita e obrigatória”, depois da aprovação popular, isto é, depois que o projeto oriundo do Parlamento é submetido ao sufrágio dos cidadãos, “que votarão pelo sim ou pelo não, por sua aceitação ou por sua rejeição”.<sup>4</sup>

### *2.1 Modalidades de referendum*

Apresenta o *referendum* distintas modalidades, variáveis segundo os Estados que adotam essa instituição da democracia semidireta. A classificação mais freqüente abrange as seguintes formas:

a) Com relação à *matéria* ou ao *objeto*, pode o *referendum* ser: constituinte ou legislativo. O *referendum* constituinte ocorre quando se trata de leis constitucionais e o *referendum* legislativo quando se aplica a leis ordinárias.<sup>5</sup>

b) Quanto aos *efeitos*, distingue-se o *referendum* constitutivo do *referendum* ab-rogativo. Com o *referendum* constitutivo, a norma

jurídica entra a existir; com o *referendum* ab-rogativo, a norma vigente expira.<sup>6</sup>

c) tocante à *natureza jurídica*, temos o *referendum* obrigatório e o *referendum* facultativo. É obrigatório o *referendum* quando a Constituição dispõe que a norma elaborada pelo Parlamento seja submetida à aprovação da vontade popular. É facultativo quando se confere a determinado órgão ou a uma parcela do corpo eleitoral competência para fazer ou requerer consulta aos eleitores, consulta que não representa por conseguinte obrigação constitucional.

d) Com respeito ao *tempo*, distingue-se o *referendum ante legem* do *referendum post legem*. O *referendum ante legem*, também conhecido pelas denominações de *referendum anterior*, *consultivo*, *preventivo* ou *programático*, é aquele em que a manifestação da vontade popular antecede a lei, em que se busca conhecer de antemão o parecer ou pensamento da massa eleitoral acerca de ato legislativo ordinário ou de determinada reforma constitucional que se proponha.

O *referendum post legem*, igualmente conhecido por *referendum* sucessivo ou pós-legislativo, é aquele que “se segue cronologicamente ao ato estatal para conferir-lhe ou tolher-lhe existência ou eficácia”.<sup>7</sup> É o *referendum* em que a lei votada já pelo poder legislativo, ordinário ou constituinte, vai ser sujeita à vontade popular, que então se manifesta de modo favorável ou desfavorável à mesma.

Juridicamente, a lei entra a existir pois como resultado da colaboração direta do ramo popular com o poder representativo das assembleias. Esse poder intervém numa primeira fase de elaboração legislativa, ao passo que o povo participa na segunda fase, que vem a ser aquela da consulta feita através do *referendum*, mediante o qual, de forma decisiva, se aprova ou rejeita a proposição normativa pendente.

## 2.2 O critério de classificação do *referendum*

Nas classificações cuja exposição fizemos, segue-se o critério mais

empregado: o da vinculação do *referendum* com as leis. Existem porém outros critérios, menos estritos, mais largos, bastante flexíveis, que se inclinam a considerar por objeto do *referendum* não somente os atos normativos, as leis, senão todas as questões importantes da vida pública.

Tratadistas profundos do direito político contemporâneo acolhem não raro essa orientação, que sacrifica um tanto o rigor do conceito de *referendum*, em proveito de um âmbito mais vasto para o mesmo.

À força desse alargamento, cabem no *referendum* modalidades de consulta popular difíceis de classificar quando por essa instituição da democracia semidireta se entendem apenas os atos legislativos encaminhados ao sufrágio do colégio político.

Xifra Heras, o eminente constitucionalista espanhol distinguindo o *referendum* consultivo do *referendum* arbitrai, a que se deu também o nome de *referendum* plebiscitário, confirma o critério que já vinha perfilhando de classificar de modo menos apertado possível as formas de *referendum* praticadas nos Estados da democracia semidireta.

### 2.3 O *referendum* consultivo

Difícilmente se lograria explicar o *referendum* consultivo e sua variada aplicação sem essa amplitude que faz o *referendum* ter por objeto distintas formas de ato público e não somente a lei eventualmente proposta.

Aqui não se trata de *referendum* anterior a determinada proposição legislativa, mas a qualquer ato público, buscando-se recolher formalmente a manifestação da vontade popular. O *referendum*, assim concebido, pode ser, pelas suas conseqüências: *vinculante*, de *opção* e *meramente consultivo*.

Vinculante, como aquele que levou a Itália a instituir, após o voto popular de 2 de junho de 1946, a forma republicana de governo; de opção, à semelhança do que colocou o povo francês em presença de três

soluções políticas para os seus destinos nacionais, no ano mesmo da libertação da pátria: o retorno às leis constitucionais da Terceira República, de 1875, a eleição de uma assembléia constituinte munida de plenos poderes ou a eleição de uma assembléia com poderes limitados (solução esta última aceita pelo *referendum* de 21 de outubro de 1945), e, por fim, o *referendum* meramente consultivo, sem caráter vinculante, em que a vontade expressa pelo povo tem teor tão-somente opinativo de observância portanto facultativa.<sup>8</sup>

#### 2.4 O *referendum* arbitral

O *referendum* arbitral ou de arbitragem foi instituído na Alemanha, pelo constituinte de Weimar, para solver, em definitivo, na mais alta instância política, que é o povo soberano, eventuais conflitos de natureza legislativa entre o titular do Poder Executivo — o Presidente da República — e os membros do Poder Legislativo (Constituição de Weimar, art. 74).

A fórmula arbitral desse *referendum* se aplicava também à solução de desinteligências acerca de matéria legislativa entre as duas Casas da representação, a saber, o “Reichstag” e o “Reichsrat”.

Com essa técnica referendaria o povo se tornava árbitro de pendências entre os poderes públicos. Constava ela dos artigos 43 e 73 da Constituição de Weimar, bem como do n. 46 da Constituição da antiga Tchecoslováquia, de 29 de fevereiro de 1920.

As Constituições de algumas unidades da Federação alemã, promulgadas depois da Segunda Grande Guerra Mundial, conservam esse instituto, nomeadamente as de Baden (art. 94) e da Renânia (art. 109).

Havia ainda, na democracia semidireta da Alemanha de Weimar, a possibilidade desse *referendum* arbitral ocorrer caso se estabelecesse um conflito sobre leis entre os membros de uma mesma Câmara, no caso o “Reichstag” (art. 73).



## 2.5 As vantagens do referendun

No *referendun*, tanto quanto na democracia semidireta em geral, depositaram-se largas esperanças, nomeadamente durante as primeiras décadas deste século. Os Estados Unidos saudaram com entusiasmo juvenil a legislação direta, vendo nas novas instituições a grande panacéia para as enfermidades do poder democrático.

A Alemanha, por sua vez, elevou o governo semidireto, pela palavra de Preuss, na Constituição de Weimar, à categoria de “postulado da democracia”.<sup>9</sup>

Em várias Constituições européias posteriores à Primeira Grande Guerra Mundial fez-se quase praxe abrir um lugar às instituições da democracia semidireta. O *referendun*, principalmente, reúne desde então massas consideráveis de adeptos fervorosos e impugnadores tenazes. A luta dos argumentos mostra, de uma parte, as vantagens, doutra parte, os inconvenientes desse mecanismo essencial do governo semidireto.

A favor do *referendun*, recomendando tanto quanto possível sua adoção, citam-se as seguintes razões: “serve de anteparo à onipotência eventual das assembléias parlamentares; torna verdadeiramente legítima pelo assenso popular a obra legislativa dos parlamentos; dá ao eleitor uma arma com que sacudir o “jugo dos partidos”; faz do povo, menos aquele espectador, não raro adormecido ou indiferente às questões públicas, do que um colaborador ativo para a solução de problemas delicados e da mais alta significação social; promove a educação dos cidadãos; bane das casas legislativas a influência perniciosa das camarilhas políticas; retira dos “bosses” o domínio que exercitam sobre o governo”.<sup>10</sup>

A confiança posta na instituição transparece em afirmativas como esta: “Graças ao *referendun* recobra o eleitor sua soberania, ficando o governo de todos por todos restaurado na medida do possível”.<sup>11</sup> Ou em

expressões desse vigor: “Sem o *referendum*, a soberania do povo é apenas uma ilusão, escrevia Émile Olivier, em 1864. Ela só se exerce um único minuto cada quatro ou seis anos: o minuto em que o eleitor deposita na urna o seu voto. Até à consulta seguinte, porém, o soberano fica adormecido... O *referendum* o mantém desperto e em estado de conter ou retificar os desvios de seus representantes”.<sup>12</sup>

## 2.6 Os inconvenientes do *referendum*

A essas vantagens, contrapõem-se todavia graves inconvenientes: o desprestígio das câmaras legislativas, conseqüente à diminuição de seus poderes; os índices espantosos de abstenção; a invocação do argumento de Montesquieu acerca da incompetência fundamental do povo e seu despreparo para governar;<sup>13</sup> a cena muda em que se transforma o *referendum* pela ausência de debates; os abusos de uma repetição freqüente ao redor de questões mínimas, sem nenhuma importância, que acabariam provocando o enfado popular; o afrouxamento da responsabilidade dos governantes (ao menor embaraço comodamente transfeririam para o povo o peso das decisões); o escancarar de portas à mais desenfreada demagogia; em suma, o dissídio essencial da instituição com o sistema representativo.<sup>14</sup>

## 2.7 Síntese dos resultados do *referendum* no constitucionalismo contemporâneo

Desfeitas as primeiras ilusões, esfriado o entusiasmo delirante das largas soluções com que acenava a democracia semidireta, viu-se que o *referendum* deixava ainda desatendidos inumeráveis pontos cuja solução fácil propugnadores ardentes haviam já entrevisto.

Tomando a esse respeito posição moderada e reformadora dos juízos severos de vários autores, bem como do derramamento encomiástico de alguns mais, o constitucionalista italiano Biscaretti di

Ruffia subordina a admissão do *referendum* “às seguintes circunstâncias: ser solicitado por uma parcela de eleitores nunca inferior a dez por cento, oferecer a todos eles plena informação acerca da questão discutida; ser alheio ao influxo dos partidos (não devendo coincidir com as eleições parlamentares), de modo que haja de excluir determinadas categorias de leis (urgentes, financeiras, etc), devendo cada votação concreta limitar-se a mui poucas questões.”<sup>15</sup>

O juízo do povo nos assuntos governativos emite-se com segurança e recomenda a aplicação do *referendum* nas questões que envolvem princípios gerais e fundamentais da vida política, nas grandes leis em que se estampa um interesse nacional profundo, naquelas medidas amplas mas suscetíveis de obter do eleitorado “uma resposta afirmativa ou negativa fácil”, escapando porém à sua percepção as proposições mais delicadas ou tecnicamente complicadas, pelas quais “o povo, ou já não se interessa, ou já não tem compreensão” para pronunciar-se a respeito das mesmas.<sup>16</sup>

Do ponto de vista doutrinário houve manifesto temor de que o povo, de posse daquele instrumento, fosse utilizá-lo para mudanças sociais intempestivas, abruptas, irrefletidas. O descostume em que se achava ainda a Europa de uma intervenção popular mais assídua ou enérgica em questões de governo fez levantar a suspeita de que, conferindo-se ao povo o amplíssimo direito de participação contido no *referendum*, seu emprego revolucionário abalaria fundo as estruturas sociais de aparência mais estável. Via-se na instituição impugnada “um agente de profunda transformação e desorganização social”.<sup>17</sup>

Surpresa espantosa porém se teve, quando os resultados da aplicação do mecanismo patentearam o sentimento hostil do povo às inovações, ainda aquelas que eram frutos de sua iniciativa. Esse comportamento popular antiprogressista levou dois escritores políticos a observarem com acuidade que, “no fundo, a massa do povo é conservadora e tem medo do desconhecido”.<sup>18</sup>

Na Suíça, o povo votava reacionariamente contra as medidas de inspiração socialista, chegando a ponto de rejeitar o projeto que

mandava inscrever na Constituição o direito ao trabalho.<sup>19</sup> O *referendum* conduziu, pois, nas montanhas da Suíça, como aliás já ponderou Duverger, “à conservação do *status quo* e à rejeição dos projetos de reforma”,<sup>20</sup> sendo aquele país o único Estado democrático do mundo, cujo povo, exercitando diretamente o poder soberano, barrou com manifesto obscurantismo a implantação do sufrágio feminino.<sup>21</sup>

Na Austrália, o mesmo antiestatismo popular se fez visível., Na Alemanha, franqueou o *referendum* o caminho às investidas soezes contra a democracia, ferida de morte pelo instrumento a que cometera, não tanto a sobrevivência quanto a pureza mesma das instituições democráticas, sua legitimidade, sua autenticidade, seu aprimoramento. Meneando o antigo aparelho democrático, o totalitarismo fê-lo assim irreconhecível. Em suma, os resultados do apelo ao *referendum* denotam politicamente o caráter conservador da instituição.

### **3. O plebiscito**

O plebiscito e o *referendum* são termos do vocabulário político que não raro se empregam indiferentemente para significar toda modalidade de decisão popular ou de consulta direta ao povo.

Em países de democracia semidireta, como a Suíça, não se há atentado com rigor na distinção que inumeráveis publicistas reclamam para fazer cientificamente precisas as duas noções. Essa distinção, com que se intenta operar a autonomia conceitual do plebiscito em face do *referendum*, deu até agora os seguintes resultados:

a) O plebiscito, ao contrário do *referendum* — circunscrito sempre a leis — seria um “ato extraordinário e excepcional, tanto na ordem interna como externa”. Teria por objeto medidas políticas, matéria constitucional, tudo quanto se referisse “à estrutura essencial do Estado ou de seu governo”, à modificação ou conservação das formas políticas, como se expressa na doutrina italiana dominante (Santi Romano, Biscaretti di Ruffia, Mortati).

As mudanças territoriais, as variações na forma de governo, como as que em 1860 conservaram o poder da Casa de Savóia, na Itália, ou, depois da Segunda Guerra Mundial, aluíram a monarquia peninsular são todas resultado de consultas populares de natureza tipicamente plebiscitária.<sup>22</sup>

b) Determinados publicistas opinam porém que o plebiscito se caracteriza como um “pronunciamento popular válido por si mesmo”, inteiramente unilateral, que independe do concurso de qualquer outro órgão do Estado.

Mediante esse pronunciamento, a vontade do povo, sozinha, em toda a plenitude, sem colaboração estranha, toma a decisão ou faz a lei (Battelli, Crosa, Laferrière). Nessa acepção lata, o plebiscito, ao contrário do que se dá na doutrina antecedente, se estende à esfera das decisões legislativas, compreendendo todas as leis que não resultem da “obra comum do Parlamento e do povo”.<sup>23</sup>

Fruto dessa obra comum ou solidária de colaboração é o caso de toda a legislação sujeita a *referendum*, a qual, para existir, necessita imprescindivelmente do consentimento de dois órgãos no exercício da mesma função: o parlamento e o povo. Para o ato plebiscitário, basta apenas a vontade do povo.

c) Em França, publicistas eminentes como Hauriou e Duverger desenvolveram uma doutrina sobre o plebiscito, que consente caracterizá-lo através de dois traços principais: em primeiro lugar, a consulta plebiscitária, desde que não passe de um *referendum* “imperfeito” ou “deteriorado”, nenhuma alternativa oferece ao corpo eleitoral (estranho à elaboração do ato, o eleitor se cinge tão-somente a aprová-lo ou rejeitá-lo)<sup>24</sup> e, em segundo lugar, o ato, via de regra, implica uma outorga de poderes ou uma manifestação de confiança ao Chefe de Estado, sendo o plebiscito por conseguinte a instituição que usualmente prepara, e sobre a qual se assenta em apelos freqüentes ao povo, a democracia cesariana.

Haja vista o que se passou em França, com a sucessão dos plebiscitos napoleônicos: os de Napoleão I, relativos ao Consulado

(1799), à vitaliciedade do Cônsul (1802) e à coroa hereditária do Império (1804), bem como os de Napoleão III, primeiro, em 1852, para restaurar o Império, após o golpe de Estado; e, a seguir, em 1870 para aprovar a Constituição outorgada a fim de evitar a queda do mesmo Império.

Entende Duverger que a distinção entre plebiscito e *referendum* deve ser rigorosa. Ao passo que o *referendum* demanda apenas a “aprovação de uma reforma”, o plebiscito “consiste em dar confiança a um homem”, conceder-lhe faculdades ilimitadas de poder, prestigiá-lo com ampla base de sustentação popular, identificando ou harmonizando a causa do governante com os sentimentos e interesses das classes populares; enfim, segundo o mesmo autor, no *referendum* “vota-se por um texto”; no plebiscito, “por um nome”.<sup>25</sup>

#### **4. A iniciativa**

De todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa.

O veto e o *referendum*, segundo Laferrière, apenas “asseguram ao povo que ele não será submetido a uma legislação que não queira”, mas não obrigam juridicamente o parlamento a legislar.<sup>26</sup> Conferem tão-somente ao povo o poder de embargar aquelas leis da assembléia parlamentar que se lhe afigurem nocivas, ao passo que a iniciativa popular proporciona ao corpo de cidadãos o exercício de “uma verdadeira orientação governamental”,<sup>27</sup> consubstanciada na capacidade jurídica de propor formalmente a legislação que no seu parecer melhor consulte o interesse público.

Fá-lo aliás no exercício de direito que não pode ser tolhido, desde que, para tanto, determinada fração do corpo eleitoral reúna o número legal de proponentes, indispensável a dar o impulso legislativo, do qual resultará “o estabelecimento de novas leis ou a ab-rogação das existentes”,<sup>28</sup> tanto em matéria de legislação ordinária quanto

constitucional.

É freqüente ademais a combinação da iniciativa com o *referendum*, em determinados sistemas de democracia semidireta, toda vez que haja conflito entre o povo e o órgão parlamentar ao redor de lei que proceda da iniciativa popular.

Configurada esta última hipótese, chega-se por vezes a um resultado legislativo fora das casas do parlamento, mercê do *referendum* popular. Com efeito, as assembléias, pela iniciativa, se obrigam tão-somente a discutir e votar os projetos de origem popular, mas não a aceitá-los. Surgindo assim a pendência, busca-se a solução no *referendum*. A lei será então fruto direto e exclusivo da soberana vontade do povo, conseqüentemente sem participação das assembléias representativas, até mesmo contra a resistência política que estas porventura lhe hajam movido.

Com a iniciativa, conforme pondera Xifra Heras, “os cidadãos não legislam, mas fazem com que se legisle”.<sup>29</sup>

Conhecem-se duas formas principais de iniciativa: a iniciativa não formulada e a iniciativa formulada ou articulada.

A iniciativa não formulada, classificada por alguns também com o nome de simples ou pura, é a mesma *moção* do direito público suíço. Os promotores da iniciativa popular consignam apenas os traços gerais, a inspiração de propósitos, o princípio da lei, cabendo ao órgão representativo deliberante dar forma e curso ao projeto destinado a atender o sentimento que essa modalidade de iniciativa venha a exprimir.

Na iniciativa, o povo exerce apenas um direito de petição vinculante ou “reforçado”, graças ao qual obriga o parlamento a preparar um projeto de lei sobre determinado assunto, bem como discuti-lo e votá-lo.<sup>30</sup> Votada a lei, exaure-se o processo. Mas se a assembléia se recusa a pôr em pauta a matéria ou rejeita o projeto, a questão volve ao povo, que, por sua vez, poderá devolvê-lo à assembléia, ficando esta obrigada a elaborar a lei, a qual eventualmente será ainda objeto de *referendum*.<sup>31</sup>

Quando se trata de modalidade formulada, a iniciativa leva o projeto popular à assembléia num texto em forma de lei, não raro redigido já em artigos, aparelhado para ser discutido e votado. Mas, segundo Laferrière, pode acontecer que a assembléia o recuse, faça-lhe consideráveis alterações ou deixe expirar o prazo que lhe é assinado, sem sequer examiná-lo. Nesse caso, acrescenta aquele publicista, “o projeto oriundo da iniciativa é submetido à aceitação ou rejeição do povo, podendo a assembléia recomendar a rejeição do mesmo ou contrapor-lhe um contraprojeto, que será igualmente conduzido à votação popular”.<sup>32</sup>

Em fins do século passado (1898), adotou-se pela primeira vez a iniciativa popular, no Estado de South Dakota, nos Estados Unidos, sendo porém o Oregon (1904) o primeiro Estado da União americana que fez uso dessa técnica do governo semidireto.

A matéria apareceu também regulada pela Constituição de Weimar, que admitia a iniciativa quando tomada no mínimo pela décima parte do eleitorado. Tendo padecido certo declínio no constitucionalismo contemporâneo, é a iniciativa prevista ainda no artigo 29 da lei fundamental de Bonn para efeito de modificação do território dos Estados (*Laender*) integrantes da República Federal da Alemanha, bem como nas Constituições da Venezuela e da Itália. Nesta última — a Constituição italiana de 1947 — 50.000 eleitores, de acordo com o artigo 71, inciso 2, podem obrigar o Parlamento a discutir um projeto articulado, oriundo da iniciativa popular.

## **5. O direito de revogação**

Em certos sistemas constitucionais que consagram a democracia semidireta institui-se outro mecanismo excepcional de ação efetiva do povo sobre as autoridades, permitindo-lhe pôr termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal.



Esse mecanismo vem consubstanciado no chamado direito de revogação. Dois países principalmente o admitem: a Suíça e os Estados Unidos. A revogação assume duas modalidades correntes: o *recall* e o *Abberufungsrecht*.

### 5.1 O “recall”

É a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando.

Determinado número de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato.

Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição, o magistrado ou funcionário tem o seu mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para novo período.

Doze Estados-membros da União americana aplicam o *recall*, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americano o adotam. A instituição inexiste no plano federal. Na órbita estadual, conforme assinala Duverger, são modestos os seus resultados: um único Governador, o de Oregon, em 1821, caiu pelo *recall*, justamente naquele Estado que Lowell batizou como “o maior dos laboratórios da experiência-popular”.<sup>33</sup>

A Constituição de Weimar em seu artigo 71 dispunha sobre a destituição do Presidente do Reich, a pedido do Reichstag, através de votação popular. Feita a consulta, o *recall* se consumava com a queda do Presidente, quando o resultado da votação lhe era desfavorável ou com sua manutenção no poder, quando a confiança popular lhe

renovava o mandato, reelegendo-o e dissolvendo o Reichstag.<sup>34</sup>

Na antiga União Soviética, os publicistas do regime jactavam-se do direito de revogação, previsto no artigo 142 da Constituição, que instituía uma espécie de mandato imperativo dos chamados representantes das classes trabalhadoras. Os deputados ficavam obrigados a prestar conta aos eleitores de seu trabalho, e podiam ter o mandato revogado a qualquer momento.

## 5.2 O recall dos juizes e das sentenças judiciárias

As Constituições do Oregon e da Califórnia contêm disposições que estendem até mesmo aos juizes a aplicação do *recall*. Em vários Estados da União americana emprega-se esse princípio de revogação, que é dos mais controversos com respeito aos membros do poder judiciário.

Combate-se o *recall* judicial, porquanto se alega que, envolvendo o juiz no centro dos mais baixos interesses políticos, acabaria por suprimir-lhe a independência ou conspurcar a majestade da toga. Invoca-se o velho pronunciamento de Taft quando disse que “os juizes para cumprirem devidamente suas funções em nosso governo popular, precisam de ser mais independentes que em qualquer outra forma de governo”.<sup>35</sup>

Há quem entenda porém que a boa lógica da democracia semidireta deve conduzir de necessidade a esse resultado: ao *recall* judicial. Afirmam Joseph Barthélemy e Paul Duez, reportando-se sem dúvida ao argumento dos corifeus dessa instituição que, se se deu ao povo com o *referendum* o poder de evitar as leis más, e com a iniciativa popular a faculdade de obter boas leis, não estaria removido o perigo de frustração dessas conquistas políticas, caso conservasse o juiz, na mesma forma democrática, o poder de paralisar, pela declaração de inconstitucionalidade, as leis que mais de perto consultassem o sentimento de reforma e progresso social, negando aplicação à

legislação obreira.<sup>36</sup>

Alguns foram mais longe. Advogaram e obtiveram não somente o *recall* dos juizes senão o das próprias decisões judiciais. Sustentaram o princípio de investir o povo no direito de cassar a sentença dos juizes, de constituí-lo, se possível, em última instância, para conhecer e decidir da constitucionalidade da lei. O primeiro Roosevelt, que governou os Estados Unidos ao começo deste século, foi vigoroso adepto do *recall*. Preconizou abertamente a adoção desse sistema, que acabou sendo introduzido no Colorado.

A propósito do *recall* das decisões judiciais, escrevem ainda os publicistas franceses Barthélemy e Duez: “Esta estranha instituição, que faz prevalecer, na solução de espécies particulares, a decisão do corpo de cidadãos, subverte a noção tradicional do juiz que estatui, não segundo a opinião provável do povo, mas conforme a lei e de acordo com a sua consciência; não pôde explicar-se senão pela quebra de prestígio da magistratura em muitos Estados-membros. Roosevelt, ademais, em seu projeto, excluía do *recall* as decisões da Suprema Corte dos Estados”.<sup>37</sup>

### 5.3 O *Abberufungsrecht*

O *Abberufungsrecht* é a forma de revogação coletiva. Aqui não se trata, como no *recall*, de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembléia. Requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembléia só terá findo seu mandato após votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular.<sup>38</sup> Sete cantões na Suíça e um semicantão desse mesmo país admitem em suas instituições o *Abberufungsrecht*.

## 6. O veto

Instrumento de participação popular no exercício do poder, o veto é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução.

Certo número de cidadãos, em determinado prazo, exercendo direito constitucional, pode fazer com que uma lei já publicada seja submetida à aprovação ou rejeição do corpo eleitoral.

Quando após a publicação da lei expira o prazo no qual a consulta ao povo poderia ser requerida ou provocada, admite-se que a lei está perfeita, “aplicando-se por si mesma”.

Diz Duverger que “o silêncio do povo equivale pois a aceitação”.<sup>39</sup> Se o povo porém pede a consulta, esta se faz; e se a votação popular produz então resultado desfavorável, considera-se a lei inexistente, como se nunca houvera sido feita. O veto, cassando a lei, tem efeito retroativo. Não se trata portanto de “simples ab-rogação”.<sup>40</sup>

O veto, segundo assinala Burdeau, “é processo de intervenção muito mais enérgico do que o *referendum*.” Acrescenta o publicista francês que “na hipótese do *referendum*, o texto adotado pela assembleia não é senão um projeto”, ao passo que no caso do veto o povo está diante de uma lei acabada, com toda a força jurídica para entrar em vigor, cumprindo-lhe tão-somente aprová-la ou rejeitá-la, isto é, exercer “o poder de impedir”, que lhe foi conferido pelo ordenamento democrático.<sup>41</sup>

Alguns autores não fazem distinção entre o instituto do veto e o *referendum* facultativo: equiparam-nos. Duverger, por exemplo. Santi Romano considera-os afins.<sup>42</sup>

1. J. J. Rousseau, *Du Contrat Social*, p. 159.

2. Joseph Barthélemy e Paul Duez, *Traité Élémentaire de Droit Constitutionnel*, pp. 121-122.

3. Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 228.
4. Joseph Barthélemy & Paul Duez, ob. cit., p. 125.
5. Quanto à extensão da ingerência que tem no poder a vontade popular, mediante o *referendum* constituinte, Joseph Barthélemy e Paul Duez interrogam e escrevem: “Qual o grau exato de intervenção do povo pelo *referendum* constituinte? As disposições das diversas Constituições podem resumir-se nas seguintes regras: 1ª) se se trata de revisão *total* da Constituição, o povo intervém duas vezes: a primeira vez, quanto ao princípio mesmo da revisão (ele vota *convention* ou *no convention*), a segunda vez, para aprovar ou rejeitar o trabalho de revisão efetuado pela convenção (vota *for the constitution* ou *against the constitution*; 2ª) se se trata de revisão *parcial*, o povo intervém uma só vez: o legislativo decide acerca da revisão e é unicamente o trabalho de revisão que é submetido ao assentimento dos cidadãos (eles votam apenas *for the constitution* ou *against the constitution*)”. (Barthélemy & Duez, ob. cit., p. 131).
6. Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale*, 5ª ed., p. 356.
7. Idem, ibidem, p. 355.
8. Jorge Xifra Heras, *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª ed., t. I, pp. 396-397.
9. Joseph Barthélemy & Paul Duez, ob. cit., p. 133.
10. Jorge Xifras Heras, ob. cit., p. 394 e Edward W. Carter & Charles C. Rohlfing, *American Government and its Work*, p. 643.
11. Joseph Barthélemy & Paul Duez. cit., p. 134.
12. Idem, ibidem, p. 134.
13. No século XVIII, esse argumento de Montesquieu impressionou. Foi dos que mais se invocaram para justificar o regime representativo ao começo da democracia liberal. Cuidam porém os adeptos da democracia semidireta que o filósofo se enganou ao dizer que o povo é apto para escolher representantes, mas incapaz para discernir quais os seus legítimos interesses. Sustentam com Duguit e outros que a verdade se acha precisamente na proposição contrária, consoante o êxito da legislação referendada estaria a confirmar: “O povo é provavelmente mais apto para votar boas leis do que para escolher bons representantes”. Barthélemy & Duez, ob. cit., p. 136 e Georges Burdeau, *Traité de Science Politique* IV, p. 200.
14. Jorge Xifra Heras, ob. cit., p. 394-395; Carter-Rohlfing, ob. cit., pp. 643-644.
15. Biscaretti Di Ruffia, *apud* Jorge Xifra Heras, ob. cit., pp. 394-395.
16. Barthélemy & Duez, ob. cit., pp. 138-139.
17. Barthélemy & Duez, ob. cit., p. 142.
18. Idem, ibidem, p. 143.
19. Idem, ibidem, p. 141.
20. Maurice Duverger, ob. cit., p. 230.
21. Acerca das tendências conservadoras do eleitorado na democracia semidireta, veja-se, Georges Vedei, *Manuel Élementaire de Droit Constitutionnel*, p. 139, bem como Alfredo Silva Bascunan, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. 1, p. 260.
22. Biscaretti Di Ruffia, ob. cit., p. 358.
23. Julien Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., p. 436.
24. Biscaretti Di Ruffia, ob. cit., p. 358.
25. Maurice Duverger, ob. cit., p. 228.
26. Barthélemy & Duez, ob. cit., p. 126.
27. Julien Laferrière, ob. cit., pp. 435-436; Maurice Duverger, ob. cit., p. 229.

28. Manuel García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, 2ª ed., p. 514.
29. Jorge Xifra Heras, ob. cit., p. 405.
30. Joseph Barthélemy & Paul Duez, ob. cit., p. 126.
31. Julien Laferrière, ob. cit., p. 436.
32. Idem, ibidem, p. 436.
33. Maurice Duverger, ob. cit., p. 316; Jorge Xifras Heras, ob. cit., p. 406.
34. Jorge Xifra Heras, ob. cit., pp. 407-409.
35. William H. Taft, *apud* Edward W. Carter & Charles C. Rohlfing, *The American Government and its Work*, p. 646.
36. Joseph Barthélemy & Paul Duez, ob. cit., pp. 132-133.
37. Idem, ibidem.
38. Marcel Prélot, ob. cit., p. 86.
39. Maurice Duverger, ob. cit., p. 22.
40. Julien Laferrière, ob. cit., p. 431.
41. G. Burdeau, *Traité de Science Politique*, IV, p. 206.
42. Santi Romano, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, 2ª ed., p. 250.

## O PRESIDENCIALISMO

*1. As origens americanas do sistema presidencial de governo — 2. Os princípios básicos do presidencialismo — 3. Relações entre Executivo e Legislativo na forma presidencial de governo — 4. Os poderes do Presidente da República — 5. O poder presidencial nos Estados Unidos — 6. O poder presidencial no Brasil (as atribuições do Presidente da República) — 7. A modernização do Poder Executivo e o perigo das “ditaduras constitucionais” — 8. O Ministério — 9. O Ministério no presidencialismo brasileiro — 10. A figura constitucional do Vice-Presidente: 10.1 A inutilidade do cargo — 10.2 Um Vice-Presidente para ser ouvido e não apenas visto — 10.3 O Vice-Presidente nas crises da sucessão presidencial — 10.4 A valoração deliberada da Vice-Presidência nos Estados Unidos — 10.5 A substituição do Presidente em caso de incapacidade — 11. A Vice-Presidência no presidencialismo brasileiro — 12. O Congresso e a competência das Câmaras no sistema presidencial — 13. O presidencialismo, técnica da democracia representativa — 14. Os vícios do presidencialismo — 15. O impeachment e a ausência de responsabilidade presidencial — 16. A eleição do Presidente da República e o impeachment no sistema presidencial brasileiro — 17. Elogio do sistema presidencial de governo — 18. O presidencialismo no Brasil: surpresa e intempestividade de sua adoção — 19. O malogro da experiência presidencial e o testemunho idôneo de Rui Barbosa*

### **1. As origens americanas do sistema presidencial de governo**

O presidencialismo teve origem nos Estado Unidos sendo fruto do trabalho político e da elaboração jurídica dos constituintes de Filadélfia, que traçaram as linhas mestras do sistema ao lavrarem o texto da Constituição de 1787.

Usualmente contraposto ao parlamentarismo, faz-se mister todavia não descurar que essa criação do gênio político americano se situa historicamente como desdobramento algo consciente da experiência constitucional britânica, já assentada sobre os moldes do governo parlamentar, e que recebeu em terras do novo mundo retoques e modificações básicas, impostas pela ambiência americana até configurar-se numa categoria nova e autônoma de organização do poder

político.

Quando os juristas da Convenção de Filadélfia tratavam de assentar as bases de uma existência nacional independente, as lições do quadro político da Inglaterra — a mãe-pátria, cujas instituições medravam à sombra da liberdade — estiveram presentes no espírito dos Pais da Constituição, indo estes buscar naqueles ensinamentos inspiração com que levar a cabo sua obra legislativa fundamental.

A figura do Presidente, munido de poderes que dão a forte aparência do sistema e nominalmente o assinalam, é já uma reminiscência republicana do rei da Inglaterra e suas prerrogativas, rei que eles timidamente traduziram na imagem presidencial. Hesitaram tão-somente quanto ao mandato que lhe haveriam de conferir, de tal modo que não faltou quem aventasse até a idéia do Presidente vitalício, oferecendo uma coroa a George Washington...

Apesar do papel capital que assume no presidencialismo a pessoa do Presidente, essa organização de governo não se explica, como o nome estaria de pronto a indicar, pela mera existência de um Presidente, do mesmo modo que o parlamentarismo não é apenas o sistema onde rege o Parlamento. Todos os Estados presidencialistas ostentam um Parlamento que em geral se chama Congresso, na terminologia do regime, ao passo que os Estados parlamentaristas, sem deixarem de o ser, podem eventualmente ter um Presidente da República, embora não possuam o sistema presidencial. São típicos a esse respeito os exemplos dos Estados Unidos com o seu Congresso e o da França no decorrer da Terceira e da Quarta República, com os seus Presidentes devidamente eleitos, para desempenho das funções de chefe de Estado.

## ***2. Os princípios básicos do presidencialismo***

Cumprido por conseqüência buscar os verdadeiros traços que nos permitem distinguir ou separar, sem maior equívoco, os conceitos de presidencialismo e parlamentarismo. Vejamos pois o que pertence ao



presidencialismo, em ordem a emprestar-lhe a nota configurativa.

Três aspectos principais se destacam na fisionomia do presidencialismo:

a) Historicamente, é o sistema que perfilhou de forma clássica o princípio da separação de poderes, que tanta fama e glória granjeou para o nome de Montesquieu na idade áurea do Estado liberal. O princípio valia como esteio máximo das garantias constitucionais da liberdade. A Constituição americana o recolheu, tomando-o, por base de todo o edifício político. Da separação rígida passou-se com o tempo para a separação menos rigorosa, branda, atenuada, à medida que o velho dogma evoluiu, conservando-se sempre e invariavelmente entre os traços dominantes de todo o sistema presidencial.

b) A seguir, vamos deparar no presidencialismo a forma de governo onde todo o poder executivo se concentra ao redor da pessoa do Presidente, que o exerce inteiramente fora de qualquer responsabilidade política perante o poder legislativo. Via de regra, essa irresponsabilidade política total do Presidente se estende ao seu ministério, instrumento da imediata confiança presidencial, e demissível *ad nutum* do Presidente, sem nenhuma dependência política do Congresso.

c) Enfim, terceiro e último aspecto na caracterização do presidencialismo: o Presidente da República deve derivar seus poderes da própria Nação; raramente do Congresso, por via indireta.

### ***3. Relações entre executivo e legislativo na forma presidencial de governo***

Se estes que acabamos de enunciar são os pontos relevantes da forma presidencial de governo, seu estudo pormenorizado na prática constitucional dos países que mais fielmente desenvolveram semelhante técnica de construção do poder requesta o acurado interesse da Ciência Política, por revelarem o caráter culminante das instituições que a forma presidencial de governo abrange.

O Presidente, de ordinário, consoante já assinalamos, recebe da

Nação soberana os seus poderes, quase sempre por sufrágio universal direto, o que de uma parte aumenta-lhe o prestígio da investidura pela origem imediatamente democrática do poder público que desfruta e doutra parte lhe afiança posição de inteira independência política perante a esfera do poder legislativo.

A responsabilidade do Presidente no presidencialismo é penal e não política; responde ele por crime de responsabilidade no exercício da competência constitucional, de ordem administrativa, que lhe é atribuída, não podendo ser destituído, ao contrário do que se passa no parlamentarismo com o chefe do poder executivo, que fundamentalmente cai por razões de ordem política. No presidencialismo, o afastamento do Presidente, fixado o crime de responsabilidade, ocorreria mediante processo que recebe o nome de *impeachment*, e que as Constituições presidencialistas prevêem.

O sistema presidencial em seus contornos básicos tende a disciplinar nos seguintes termos a posição do Presidente em face do Congresso: a) nenhuma ingerência do titular do poder executivo nas prerrogativas que tem o Congresso de determinar por iniciativa própria, conforme as disposições eventualmente estabelecidas pela Constituição, as datas e os períodos de convocação e reunião do poder legislativo; b) ausência de faculdade que permita ao Presidente por competência própria efetuar a dissolução do Congresso; c) inexistência de participação ou quando muito a menor participação possível do Presidente, nos sistemas autenticamente presidencialistas, em matéria de iniciativa de leis, que, por força do Princípio da separação de poderes, cabe principalmente ao poder legislativo; cumpre a este, sobretudo tocante à matéria orçamentária, trabalhar porém em estreita conexão e harmonia com o poder executivo, a fim de afiançar a legislação mais conveniente aos interesses essenciais da ordem administrativa; d) consagração do direito de veto como meio de contrabalançar a competência legislativa do Congresso, colocando assim nas mãos do Presidente uma técnica familiar a Bolingbroke e ao próprio Montesquieu, que distinguiu no capítulo VI do livro II da obra

*Do Espírito das Leis* entre a “faculdade de impedir” e a “faculdade de estatuir”, incluindo-se o veto na primeira e não em a última, esta sim privativa do órgão elaborador — o poder legislativo; d) caráter relativo daquela faculdade, meramente impeditiva, sem efeito absoluto, podendo o Congresso, por seu turno, tolher os efeitos do ato executivo, mediante rejeição do veto presidencial, o que via de regra se dá através de votação legislativa, por maioria de dois terços, ficando assim a última palavra com o Congresso, que aceitará ou rejeitará o veto do Presidente; e) nomeação pelo Presidente dos ministros da mais alta corte de justiça, sujeita porém à aprovação do Senado; f) direção da política exterior pelo Presidente da República, cabendo porém ao Senado exercer importante controle nessa política, mediante ratificação dos tratados, por maioria ordinariamente de dois terços.

#### **4. Os poderes do Presidente da República**

Os poderes do Presidente conhecem a mais larga extensão. São considerados assoberbantes e esmagadores e continuam em expansão nos distintos sistemas presidenciais. O presidencialismo tem sido até criticado como o regime de um homem só. Com efeito, os encargos presidenciais abrangem sumariamente:

- a) a chefia da administração, através de ministérios e serviços públicos federais, entregues a pessoas da confiança do Presidente, responsáveis perante este, que livremente os escolhe e demite;
- b) o exercício do comando supremo das forças armadas;
- c) a direção e orientação da política exterior com atribuições de celebrar tratados e convenções, declarar guerra e fazer a paz, debaixo das ressalvas do controle exercido pelo poder legislativo, nos termos estatuídos pela Constituição.

## **5. O poder presidencial nos Estados Unidos**

Com o presidencialismo contemporâneo, dada a crescente ampliação das funções estatais em virtude da multiplicidade de fins cada vez mais volumosos, que o Estado de contínuo é chamado a prover, as responsabilidades do Presidente se têm tornado penosas, esmagadoras, opressivas.

Longe e saudosos vão por conseguinte os tempos em que um Presidente da República, como Jefferson, nos Estados Unidos, podia confortavelmente dizer que “o americano somente sente a existência do poder central, quando parte o selo federal do seu cigarro ou desembarca suas malas na alfândega”, tendo chegado ademais a afirmar que o governo da União não era senão o Departamento de Relações Exteriores dos Estados.<sup>1</sup>

Hoje, um Presidente dos Estados Unidos teria inveja daqueles seus antecessores ilustres, quando, sem mais alternativa, se vê responsável pela nomeação direta de milhões de funcionários e pela execução de despesas orçamentárias que se aproximam de meio trilhão de dólares, concentrando simultaneamente em suas mãos a impressionante soma de poderes de um rei de Inglaterra, um primeiro-ministro da Itália e um secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética.

Enfeixa mais poderes que um monarca absoluto. Luís XIV, redivivo, trocaria talvez sem titubear o manto real de seu poder pela faixa presidencial de qualquer presidente dos Estados Unidos.

A razão está com Wilson quando afirmou enfaticamente que os autores da Constituição fizeram na figura do presidente “um rei mais poderoso do que aquele que imitaram”.

E o lugar desse Presidente, consoante assinalou Laski, “é o mais poderoso sobre a face da Terra”. A patronagem americana se concentra numa figura central: o Presidente, com milhares de empregos federais, para os apaniguados da legenda vitoriosa, que toma a chefia da administração federal.

Essa massa de empregos, a serem distribuídos politicamente em cada renovação do poder, fortalece de maneira considerável, pelo lado interno, a autoridade do Presidente, o prestígio material de sua função.

O *spoils system* da burocracia americana, ao contrário do *merit System*, contribui para uma extrema “politização” da função pública nos Estados Unidos, dando ao Presidente da República no plano federal uma ascendência dificilmente contestável nesse domínio.

Por outra parte, a ausência de legislação delegada (delegação ao executivo), cuja inconstitucionalidade poderia servir de freio eficaz à expansão do poder presidencial e de toda a órbita executiva, é compensada, com vantagem, pelo poder regulamentar que o Presidente pessoalmente exerce, expedindo *executive orders* e *proclamations*, num certo sentido equivalentes do ponto de vista político e jurídico aos famosos decretos-leis do presidencialismo latino-americano.

Mas é na esfera das relações exteriores que o Presidente americano Patenteia de forma impressionante sua incontrastável autoridade, seu extraordinário volume de poderes.

Conduzindo a política externa, entabulando negociações diplomáticas com potências estrangeiras, assinando tratados, traçando o programa da expansão nuclear, aprovando ou vetando os planos da corrida espacial, deliberando soberanamente sobre o emprego das forças armadas em intervenções militares nestes ou noutros continentes (ainda que o faça em caso de declaração de guerra, *ad referendum* do Congresso), enfeixando em suma poderes ditatoriais em tempo de guerra, pela faculdade constitucional de requisitar pessoas e bens, o Presidente dos Estados Unidos é virtualmente o “ditador constitucional” que o presidencialismo do nosso século instituiu, conferindo-lhe uma massa de poderes cuja extensão conduz a imaginação humana às mais antigas páginas dobradas na história do absolutismo oriental; poderes, pois, de um só homem, mas poderes — e aqui vai toda a diferença — que se não confundem com a autocracia, pela natureza jurídica de seu exercício, legitimado por uma inspiração superior e efetiva, que são os artigos da velha Constituição de Filadélfia,

extraordinariamente amoldada a essa imprevisível e assombrosa dilatação das prerrogativas presidenciais.

## **6. O poder presidencial no Brasil (as atribuições do Presidente da República)**

A Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 84, estabeleceu a competência privativa do Presidente da República. Suas atribuições se dilatam da matéria legislativa à ordem administrativa, da esfera do poder militar ao campo da política exterior, dos negócios da ordem federativa aos da função judiciária.

Cabe assim ao Presidente, na forma e nos casos previstos pela Constituição, tomar a iniciativa do processo legislativo. De sua competência privativa é igualmente a sanção, a promulgação e a publicação das leis, bem como a expedição de decretos e regulamentos indispensáveis à fiel execução desses diplomas.

Possui também o Presidente o poder de veto total ou parcial dos projetos de lei. No entanto, onde avulta mais sua competência normativa paralela à do Congresso Nacional, é na edição de *medidas provisórias* com força da lei. Estas se fazem admissíveis unicamente em casos de relevância e urgência, sendo substitutivas dos velhos decretos-leis, familiares a outras épocas constitucionais de nosso passado republicano. Representam mecanismos de ação urgente do Poder Executivo.

Colocado diante de problemas e desafios que impetram normatividade de emergência, o Presidente da República se sente compelido a utilizar o remédio excepcional daquelas medidas provisórias com a obrigação que a Constituição lhe impõe de submetê-las, imediatamente, ao exame do Congresso Nacional. Se, porém, esse órgão da soberania estiver em recesso, far-se-á sua convocação extraordinária, para reunir-se no prazo de 5 dias.

Dispõe o parágrafo único do art. 62 da Constituição que as medidas provisórias, uma vez editadas, perderão eficácia se não forem

convertidas em lei no prazo de trinta dias. Esse prazo se conta da data de sua publicação. Ao Congresso Nacional incumbe disciplinar as relações jurídicas decorrentes de tais medidas.

São ainda atribuições constitucionais do Presidente da República na esfera de sua competência privativa e de seu relacionamento com o poder legislativo: a) remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias (art. 84, XI); b) prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior (art. 84, XXIV) e c) enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição (art. 84, XXIII).

De natureza administrativa é a atribuição constitucional do Presidente de nomear e exonerar os Ministros de Estado e exercer, com seu auxílio, a direção superior da administração federal, nomear os Governadores dos Territórios, autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal na forma da lei, nomear os diretores do Banco Central e outros servidores, prover e extinguir os cargos públicos federais e exercer outras atribuições desse teor, estatuídas na Constituição.

Quanto ao poder militar, tem o Chefe do Poder Executivo, pelo texto constitucional vigente, competência privativa para: a) declarar guerra no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas; b) decretar a mobilização nacional, total ou parcial; c) celebrar a paz, com autorização ou *ad referendum* do Congresso Nacional; d) permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; e) exercer o comando supremo das Forças Armadas; f) promover os oficiais-generais das Forças Armadas e nomeá-los para os cargos que lhe são privativos.

Tocante à política exterior é o Presidente quem decide: a) manter relações com Estados estrangeiros; b) acreditar seus representantes diplomáticos; c) celebrar tratados, convenções e atos internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional.

Titular do poder executivo federal, cabe-lhe uma das mais importantes atribuições constitucionais — a de zelar pelo equilíbrio e conservação da ordem federativa, mediante a preservação e o pronto restabelecimento da ordem pública e da paz social, podendo para tanto, se necessário, decretar o estado de defesa e o estado de sítio bem como decretar e executar a intervenção federal.

São atribuições privativas do Presidente da República, de cunho judiciário, constantes de disposições da Constituição: a) conceder indulto e comutar penas, com anuência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; b) nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores; c) nomear magistrados nos casos previstos pela Constituição e d) nomear o Advogado-Geral da União.

Outra atribuição de grande relevância, privativa do Presidente da República, é, finalmente, a de nomear os membros do Conselho da República, assim como convocar e presidir esse órgão superior de consulta, ao qual compete pronunciar-se sobre a intervenção federal, o estado de defesa, o estado de sítio e as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

Cabe igualmente ao Presidente da República, nos termos dos artigos 84 e 91 da Constituição, convocar e presidir o Conselho de Defesa Nacional, outro órgão de consulta a que ele pode recorrer em se tratando de assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático.

## **7. A modernização do poder executivo e o perigo das “ditaduras constitucionais”**

Em suma, a ampliação de poderes do Presidente da República em



vários países que adotam a forma presidencial de governo e até em alguns regidos pelo sistema parlamentar, como a França, debaixo da Constituição degaullista de 1958, reflete de uma parte a tendência de “modernizar” o Poder Executivo, dotando-o dos instrumentos indispensáveis ao eficaz exercício da função governativa numa sociedade democrática de massas, cada vez mais exigente de medidas de profundidade social e econômica e, doutra parte, o anseio de certos ordenamentos democráticos do Ocidente de sobreviverem, de armas na mão, à dolorosa impugnação que lhe fazem determinados sistemas ideológicos.

Resta saber, mormente nos países presidenciais de estrutura subdesenvolvida, até onde se poderá admitir essa expansão jurídica dos poderes do Presidente da República, sem acoimar de “ditadura constitucional” os Estados, onde esse fenômeno ocorre. Na orla atlântica países que ainda ontem, pelo proclamado aperfeiçoamento de suas instituições políticas e pelo alto grau de seu progresso econômico, viviam sob a égide da paz e do reformismo social, como a França e os Estados Unidos, padecem a mesma crítica ao fortalecerem de maneira excessiva a autoridade presidencial. Atravessam pois idêntica crise: os franceses por fatores internos e externos, os Estados Unidos por questões preponderantemente externas, que se prendem à condução de sua política de segurança nacional.

## **8. O Ministério**

O Ministério no sistema presidencial, consoante já indicamos levemente, é um corpo de auxiliares da confiança imediata do Presidente, responsável perante este, sem nenhum vínculo de sujeição política ao Congresso.

Nos países onde o presidencialismo mais de perto se acerca do modelo americano tradicional, os ministros ou secretários (como se designam nos Estados Unidos) são pessoas estranhas às casas

legislativas, em cujas dependências o Presidente jamais vai recrutá-los, fazendo assim realçar o princípio da separação de poderes.

Essa praxe, que é regra constitucional nos Estados Unidos, há sido consideravelmente abalada em alguns Estados como o nosso, onde, sob o regime presidencial, nada impede que o chefe do Executivo venha a fazer escolhas ministeriais entre membros do Congresso.

A dissociação entre a carreira ministerial e a carreira parlamentar, tão em voga nos sistemas do presidencialismo puro, tende a apagar-se, caindo por conseqüência o rigor da incomunicabilidade de ministros e congressistas, à proporção que se acentua a preponderância do controle destes últimos sobre os primeiros, chamando-os às casas do Congresso, mediante requerimento de informações, prestação de depoimentos em comissões legislativas e até mesmo audiência nas comissões parlamentares de inquérito, cada vez mais numerosas e importantes no mecanismo da vida político-administrativa do Estado.

Têm os ministros no governo presidencial definida a responsabilidade administrativa e não a responsabilidade política, como ocorre no parlamentarismo. Administrativamente, respondem eles perante o Presidente, que os investiu em sua confiança e politicamente os sustenta. Como figuras governativas, são mais agentes e colaboradores da vontade presidencial do que autores responsáveis de decisões.

A influência do Ministro ocorre com fraca intensidade quando se trata de Presidentes fortes. Ministros houve, consoante assinalou Laski, que não passaram de “meninos de recado”.<sup>4</sup> Wilson, por exemplo, dispensou-lhes esse tratamento, ao entender do publicista inglês.

Não raro a “livre escolha presidencial” é meramente ilusória, visto que os compromissos político-partidários impõem ao Presidente indicações ministeriais repugnantes ao seu gosto e simpatia. De modo que, para apagar a presença desses auxiliares de nenhuma influência, omissos ou silenciosamente hostis, o Presidente às vezes quando tem de tomar uma decisão prefere ignorá-los, cercado-se de pessoas estranhas à composição do ministério oficial, e que entram a

desempenhar o papel político de conselheiros, com participação da mais alta relevância nos assuntos básicos da administração.

Surge daí, na intimidade presidencial, à margem do Secretariado subalterno, de audiência nula, um “ministério” paralelo e mais influente, com as eminências pardas do regime, os donos do Presidente, a chamada “copa e cozinha” dos “maravilhas” de Palácios, os chefes das antecâmaras onipotentes, como foram na história constitucional dos Estados Unidos, segundo refere o mesmo Laski, os membros do *kitchen Cabinet* de Jackson, e em época mais recente, já em pleno século XX, os conselheiros House, Hopkins e Harriman, que serviram respectivamente a Wilson, Roosevelt e Truman, com uma soma de prestígio e influência difíceis de avaliar em toda a extensão.

## **9. O Ministério no presidencialismo brasileiro**

À Constituição brasileira, como todas as Constituições presidencialistas, faz dos Ministros de Estado meros auxiliares do Presidente da República no exercício do Poder Executivo.

O nosso ordenamento constitucional atribui expressamente ao Ministro de Estado o exercício da orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência. São também atribuições desses auxiliares do Presidente: a) referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente; b) expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; c) apresentar ao Presidente da República relatório anual dos serviços prestados pelo Ministério; e d) praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Os Ministros de Estado são escolhidos livremente pelo Chefe do Poder Executivo dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e que se encontrem no exercício dos direitos políticos. São também demissíveis *ad nutum* do Presidente. Alguns Ministros na qualidade de membros

atos fazem parte do Conselho de Defesa Nacional, e o Conselho, por sua vez, é nos termos da Constituição o mais alto órgão de consulta da Presidência da República para a formulação e execução da política de segurança nacional e defesa do Estado democrático.

Sem quebra do princípio da separação de poderes, os Ministros de Estado se acham todavia obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas comissões, sempre que uma ou outra Câmara, por deliberação da maioria, os convocar para prestarem, pessoalmente, informações acerca de assunto previamente determinado (art. 50, *caput*). O não comparecimento, sem justificacão adequada, implica crime de responsabilidade.

Nas relações constitucionais do Ministério com o Poder Legislativo ocorre também a possibilidade de os Ministros de Estado, a seu pedido, comparecerem perante as comissões ou o plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e debater projetos relacionados com o Ministério sob sua direção (art. 50, § 1<sup>a</sup>).

Certas atribuições da competência privativa do Presidente da República poderão ser por este outorgadas ou delegadas aos Ministros de Estado, com observância dos limites traçados na respectiva delegação. Tais atribuições se referem ao poder de dispor sobre a organizacão e o funcionamento dos órgãos da administração federal, bem como sobre o provimento e extincão dos cargos públicos federais (art. 48, parágrafo único).

Os Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República serão julgados pelo Senado Federal, funcionando como Presidente o Presidente do Supremo Tribunal Federal. Nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvado neste último caso a conexão com os do Presidente da República, serão processados e julgados originariamente pelo Supremo Tribunal Federal (art. 102 “c”, e art. 52, I).

## **10. A figura constitucional do Vice-Presidente**

### *10.1 A inutilidade do cargo*

De todas as peças que compõem o sistema presidencial de governo, a Vice-Presidência fora até então a parte menos estimada e mais exposta à indiferença da crônica e do comentário constitucional.

O despreço à função já se manifestara, de forma patente, na Constituinte de Filadélfia, que estabeleceu a Vice-Presidência, numa ocasião de fadiga, com raros argumentos favoráveis e escassos debates acerca de sua real necessidade para as novas instituições.

Assinala a história política dos Estados Unidos, desde seu início, referências contrárias à Vice-Presidência por parte de políticos de nomeada, que a exerceram com aparente constrangimento e resignação.

Expressando bom humor a esse respeito, o primeiro Vice da história americana, Adams, sugeria que se desse ao titular do cargo o tratamento de “Sua Excelência, o Supérfluo”, depois de asseverar que nunca a imaginação do homem “concebera função mais insignificante”.

Outro Vice, de igual porte e envergadura, que foi Theodore Roosevelt, afirmava, ainda ao começo deste século, ser na realidade o Vice-Presidente apenas “a quinta roda da carruagem”.

Com o mesmo senso de humor, Marshall, ex-Vice-Presidente, costumava relatar a história de dois irmãos, dos quais um viajara para Ultramar e outro se elegera Vice-Presidente dos Estados Unidos. De ambos porém nunca mais se ouvira falar... Foi esse mesmo Marshall que entrou, segundo Laski, no pinturesco *folk-lore* americano, ao dizer que não precisava a América de Vice-Presidente, mas de um bom charuto de cinco centavos (*a good five cent cigar*).

Coberta inicialmente de ridículo, objeto de alusões jocosas, a função da Vice-Presidência fazia também de quem a exercesse ali titular de uma “sinecura”, consoante expressão empregada por Bagehot.

Representava a investidura de Vice-Presidente simples prêmio a um político na antevéspera da aposentadoria política ou do ostracismo.

Lugar pois que o partido político guardava para negociar ou contentar certas ambições frustradas e acomodar, através da barganha política, eventuais candidatos à Presidência.

Comparava-se a Vice-Presidência a um bilhete de loteria, algumas vezes sorteado na história americana com o grande prêmio da sucessão presidencial.

A irrelevância do cargo foi contudo de tal ordem que descaiu na irresponsabilidade de eleger-se de certa feita um Vice-Presidente de 87 anos de idade! Houve ao mesmo passo quem escrevesse já, preconizando a extinção do cargo, por inútil. Sem embargo, publicistas da categoria de Laski declinam alguns nomes excepcionais, como os de Tyler, Andrew Johnson, Theodore Roosevelt e Coolidge, que, honrando o posto, deixaram no exercício da Vice-Presidência de ser “objeto de comiseração” para se converterem em “homens de caráter e determinação”.

### *10.2 Um Vice-Presidente para ser ouvido e não apenas visto*

Quem primeiro com bom êxito reagiu talvez contra a apatia e insignificância política da função vice-presidencial foi Henry Wallace, Vice-Presidente de Roosevelt, no período que se estendeu de 1940 a 1944. Deu ele causa, segundo comentário de um constitucionalista, a certa surpresa e ressentimento, com sua atitude algo inédita de pretender que o Vice-Presidente não fosse “apenas para ser visto, mas também ouvido”.

Até então, cingira-se o Vice-Presidente, com voto de Minerva, a presidir ao Senado. Presidência um tanto simbólica, pois àquela casa raramente comparece ele, por sentir-se fora de ambiente, qual verdadeiro intruso. Demais, não chega o Vice a fazer falta; costumam os senadores eleger dentre os seus um presidente *pro tempore*, mais autêntico e legítimo.

Nos últimos anos todavia atentou-se para a real importância do

cargo. Tudo isso, em virtude do alargamento da ingerência do Estado nos domínios da vida econômica e social, do aumento assoberbante do poder federal e de igual ampliação de responsabilidade do Presidente da República.

### *10.3 O Vice-Presidente nas crises da sucessão presidencial*

Mas foi, principalmente, a morte de dois Presidentes americanos, Roosevelt e Kennedy, a par da súbita e estonteante renúncia de Jânio Quadros no Brasil, que patenteou em definitivo a “conscientização” da importância que tem a Vice-Presidência no sistema presidencial de governo.

Quando Roosevelt desapareceu, os Estados Unidos emergiam vitoriosos da conflagração mundial, prestes a findar-se, e se deparavam com a irônica ameaça de “ganhar a guerra, mas perder a paz”.

Naquele instante dramático, ascende à presidência americana um homem desconhecido da opinião pública internacional e de passado político medíocre.

Esse homem, de nome Harri Truman, causaria forte impressão a Churchill pelo seu despreparo para o exercício da função presidencial. Registra a crônica política dos Estados Unidos o curioso fato de que a mesma criatura que tomara sobre seus ombros a grave responsabilidade que jamais recaiu na pessoa de um estadista do Ocidente — a decisão pessoal que somente ele poderia tomar de arremessar sobre cidades inimigas a bomba atômica — ignorou, até a ocasião de assumir o cargo de Presidente, naquelas penosas circunstâncias, a existência sequer do assombroso artefato, com que se inaugurou a era nuclear e o subsequente terror da guerra atômica.

Durante a sucessão de Jânio Quadros, após seu ato de renúncia, vimos engolfado o Brasil nas torvas ameaças da guerra civil pelo veto de ponderável corrente militar à posse constitucional do Vice-Presidente. Acabou este chegando ao poder em meio a uma crise cujas

conseqüências determinaram, com o advento da emenda parlamentarista, extraordinário abalo nas instituições do País. A mesma crise se reproduziu, com outras conseqüências, durante o impedimento do falecido Presidente Costa e Silva, quando a solução constitucional que seria a posse do Vice-Presidente Pedro Aleixo teve que ser preterida, em virtude dos acontecimentos que se desenrolavam no País. Um Ato Institucional foi o instrumento de que se serviu o poder usurpador para resolver então a questão sucessória.

#### *10.4 A valoração deliberada da Vice-Presidência nos Estados Unidos*

Nos Estados Unidos os reflexos da crise havida por ensejo da sucessão de Roosevelt se traduziram numa valoração deliberada da Vice-Presidência, mediante reconhecimento de seu titular como membro atuante do gabinete político de vanguarda, sem ficar reduzido apenas àquela figura tradicional e neutra de mero espectador ou ausente esquecido.

Passou então o Vice-Presidente a membro nato do Conselho Nacional de Segurança e a diplomata para missões extraordinárias, graças a um costume constitucional em formação. Nixon, na ausência de Eisenhower, presidiu a reuniões do Secretariado.

Tocante ao sistema americano, o mais curioso é observar que o Congresso dos Estados Unidos, insensível ainda aos anseios de opinião, favoráveis a uma valoração maior da função vice-presidencial, nada fez através da Emenda Constitucional n. XXV, já aprovada, para institucionalizar as atribuições da Vice-Presidência, que permaneceram como dantes ao sabor de uma confiança precária que o Presidente poderá conceder ou retirar a seu talante.



### *10.5 A substituição do Presidente em caso de incapacidade*

A XXIV<sup>a</sup> Emenda à Constituição dos Estados Unidos, pendente até agora de aprovação por três quartas partes das legislaturas estaduais, foi também omissa em conferir atribuições ao Vice-Presidente. Mas disciplina a matéria relativa à substituição do Presidente em caso de incapacidade, bem como a do Vice, determinando que, configurada aquela hipótese, e ouvido o Secretariado e com a aprovação deste, assume a Presidência o Vice-Presidente.

Criara o caso da incapacidade do Presidente, sobretudo por doença, graves perplexidades ao presidencialismo americano, em consequência da omissão do texto constitucional. Duas vezes, este século, o governo dos Estados Unidos, em virtude de enfermidade do Presidente, passara a mãos estranhas, no entender de alguns publicistas americanos.

A primeira, durante a doença de Wilson, quando Madame Wilson virtualmente governou o País e, de último, por ensejo da enfermidade de Eisenhower, quando, segundo se disse, seu secretário particular teria tomado de forma pessoal decisões “em nome do Presidente”.

De acordo com a emenda aprovada pelo Congresso, ficará a juízo do Presidente decidir se deve ou não reassumir suas funções. Se o seu substituto contestar porém a capacidade do Presidente para volver ao cargo, caberá ao Congresso decidir a esse respeito por maioria de dois terços.

Quanto à substituição do Vice-Presidente, vagando a Vice-Presidência, competirá ao Presidente designar seu eventual substituto, cuja indicação ficará todavia sujeita à prévia aprovação do Congresso.

## ***11. A Vice-Presidência no presidencialismo brasileiro***

O Vice-Presidente em nosso sistema presidencial de governo é pela Constituição o substituto do Presidente, em caso de impedimento,

e seu sucessor, no caso de vaga.

São requisitos que o candidato a Vice-Presidente deverá preencher: a) ser brasileiro maior de trinta e cinco anos; b) achar-se no exercício dos direitos políticos. Considerar-se-á eleito em decorrência da eleição do candidato a Presidente com ele registrado. O mandato do Vice-Presidente é de cinco anos e a sua posse obedece ao mesmo ritual observado na posse do Presidente: em sessão do Congresso Nacional ou perante o Supremo Tribunal Federal se aquele não estiver reunido. O Vice-Presidente tanto quanto o Presidente presta o compromisso constitucional de “manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”.

Fixada a data da posse, o Vice-Presidente tem dez dias para assumir o cargo. Decorrido esse prazo, não ocorrendo a posse, salvo por motivo de força maior, o cargo será declarado vago pelo Congresso Nacional.

O Vice-Presidente pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, auxiliava o Presidente, sempre que este o convocasse para missões especiais. Lei Complementar poderia conferir-lhe outras atribuições. Entretanto, o Vice-Presidente, já não preside ao Congresso Nacional, mas conserva o dever constitucional de auxiliar o Presidente, toda vez que este o convocar para as referidas missões especiais.

No presidencialismo brasileiro, o cargo de Vice-Presidente fora abolido pela Emenda n. 4, o chamado Ato Adicional à Constituição de 1946, que instituía o parlamentarismo. A Emenda n. 6 à Constituição de 1946, ao restabelecer a forma presidencial de governo, manteve a supressão. Com o movimento de março de 1964, restaurou-se porém o cargo de Vice-Presidente, cuja eleição se fazia por via indireta.

A Constituição brasileira reflete a tendência política observada no presidencialismo contemporâneo, que procura prestigiar as funções do Vice-Presidente. No entanto os encargos que rodeiam o Vice-Presidente e de que vai sendo paulatinamente investido, são ainda, conforme urge ressaltar, de natureza algo precária. Acham-se em larga extensão

sujeitos a uma delegação de prestígio e confiança pessoal do Presidente, que nem sempre se mostra disposto a tanto, podendo assim anular-se ou desaparecer em face de um Presidente hostil ou desafeto. Todavia, a Carta de 1988 faz do Vice-Presidente membro do Conselho de Defesa Nacional, propiciando-lhe o desempenho de função consultiva do Presidente da República em assuntos pertinentes à manutenção estável do sistema federativo e das instituições democráticas, bem como naqueles que entendem com a soberania nacional e a defesa do Estado (artigos 89 e 91).

## ***12. O Congresso e a competência das câmaras no sistema presidencial***

O tronco do poder legislativo no sistema presidencial é o Congresso, que se compõe de duas câmaras: a câmara baixa ou Câmara dos Deputados e a câmara alta ou Senado. Nos Estados Unidos recebe a câmara baixa a designação de Câmara dos Representantes.

A primeira dessas casas representa a totalidade dos cidadãos, dos contribuintes, do povo como fonte primária do poder político, composta de representantes populares em número proporcional aos habitantes (critério demográfico) ou de eleitores (critério político). É a assembléia democrática por excelência.

Já o Senado tem no sistema presidencial feição menos popular, sendo nas organizações federativas e presidenciais, a assembléia dos Estados, que se fazem nela representar em termos de paridade política, cabendo a cada Estado igual número de senadores.

A competência das duas casas no presidencialismo é estatuída pela Constituição. O princípio que inspirou na Federação americana a criação do Senado foi o mesmo que na Confederação engendrou a Dieta, como congresso de embaixadores: o da representação política das unidades participantes.

O Senado, delegação de Estados, desempenha por exemplo no presidencialismo dos Estados Unidos importantíssimo papel, tocante às

atribuições de controle da política externa, desfrutando de prestígio sensivelmente maior que o da Câmara dos Representantes, cujo primado se exerce sobretudo em matéria financeira.

A política exterior se reflete no Senado, que dispõe de faculdades de controle sobre o Presidente quanto à ratificação de tratados, aprovação de Secretários e nomeação de juizes da Suprema Corte. Daí a considerável autoridade exercida pelo Senado sobre os destinos do País, sendo aquelas faculdades a razão mais notória do prestígio que rodeia a função senatorial nos Estados Unidos.

Explica-se por igual esse prestígio pelo número de senadores, bem mais reduzido que o de representante na Câmara baixa e, do mesmo passo, pela duração do mandato. O número de representantes é quatro vezes maior que o de Senadores. O mandato de um Senador se prolonga por seis anos, ao passo que o representante se elege apenas por dois anos, havendo assim renovação de nomes com mais freqüência na câmara baixa que na câmara alta.

### ***13. O presidencialismo, técnica da democracia representativa***

Tanto o presidencialismo como o parlamentarismo são métodos, processos ou técnicas da democracia representativa. Não chegam a ser formas de Estado, regimes políticos, instituições ideológicas. A técnica de governo consiste em determinar atribuições de poderes e fixar ou disciplinar as relações dos poderes entre si.

Não são tanto formas de investidura do poder quanto formas de exercício do poder. Sampaio Dória ressaltou com toda a lucidez que, tocante à investidura do poder, nenhuma distinção há que estabelecer entre o presidencialismo e o parlamentarismo, pois ambos seguem a mesma trilha, conhecem os mesmos institutos: “As leis eleitorais são as mesmas para ambos, iguais as inscrições dos eleitores, sem tirar nem pôr, iguais os escrutínios, intangível o voto secreto, análogos os sistemas de representação das minorias, sagradas a apuração e a

proclamação dos eleitos, estremes de fraudes”.<sup>5</sup>

A distinção só principia verdadeiramente com o sistema adotado para apurar o consentimento no exercício do poder, quando se erigem os instrumentos encaminhados a traduzir na vontade dos governantes a vontade dos governados mediante a adequação mais sábia possível, conforme ressalta do pensamento do mesmo autor.

Em se tratando do sistema presidencial, a técnica constitucional estatui os princípios cardiais dessa forma de governo: a separação, independência e harmonia dos poderes, sua limitação pela Constituição, tendo por guarda um supremo tribunal de justiça, o ministério da confiança exclusiva do Presidente da República, a eleição do Presidente pelo sufrágio universal da Nação e a presença de prazos certos fixando a temporariedade dos mandatos da representação popular em câmaras indissolúveis.

#### ***14. Os vícios do presidencialismo***

A prática do presidencialismo em vários países permitiu à análise política vislumbrar os principais vícios que padece tal forma de governo, aos quais vamos resumidamente referir-nos.

O presidencialismo, segundo vozes da crítica, conduz não raro à reprovável e abusiva concentração de poderes nas mãos de uma única pessoa — o Presidente da República —, à hipertrofia de seu poder pessoal, ao governante onipotente, que a lisonja cuida também onisciente.

O presidencialismo traz na aparência a estabilidade dos governos, mas uma vez desencadeadas as crises e não podendo os dirigentes ser removidos antes de expirado o prazo constitucional do mandato que exercem, a solução ordinariamente conduz às revoluções, golpes de Estado, tumultos e ditaduras, fazendo instáveis as instituições mesmas.

O regime presidencial, segundo Gilberto Amado, “escraviza os parlamentos, estrangula a palavra, implanta o silêncio, desanima e

cresta a inteligência”,<sup>6</sup> corresponde ao “predomínio da incapacidade” (Rui), inaugura a escola da mediocridade, canoniza a irresponsabilidade, sagra o Presidente impune, que comete graves faltas e só vem a sair do poder, antes do termo de seu mandato, morto ou deposto; enfim, é o sistema que se furta à fiscalização da opinião, que acaba quase sempre nas intervenções funestas à ordem federativa, nos estados de sítio, no apelo freqüente aos quartéis, nos levantes armados, na tomada militar do poder, na implantação das ditaduras, no governo unipessoal dos caudilhos.

A esses vícios outros se vêm somar: a influência perturbadora do Presidente na operação sucessória, buscando eleger seu sucessor ou até mesmo, se for o caso, reformar a Constituição para reeleger-se; a debilidade e subserviência do Congresso à vontade presidencial, convertendo-se o legislativo num poder ausente, caracterizado por impotência crônica, sistema onde não há em verdade a colaboração dos poderes, senão o predomínio de um poder sobre outro ou a disputa da hegemonia entre os poderes; onde as crises de governo geram a crise das instituições; onde o Congresso, entrando em conflito com o Executivo, só dispõe de instrumentos negativos de controle: a recusa de dotações orçamentárias, a obstrução legislativa, etc, e onde, por último, o Presidente, como ditador legal, de mandato certo, é ao dizer de Rui Barbosa, “o poder dos poderes, o grande eleitor, o grande nomeador, o grande contratador, o poder da bolsa, o poder dos negócios, o poder da força”.<sup>7</sup>

### **15. O “*impeachment*” e a ausência de responsabilidade presidencial**

Tendo aludido ao lugar da obra de Rui Barbosa onde se lê que “mais vale, no governo, a instabilidade que a irresponsabilidade”<sup>8</sup> — essa nota dominante do presidencialismo — um dos nossos bons constitucionalistas retratou com suma clareza e singeleza a inoperância do *impeachment*, instituto de origem anglo-saxônica, acolhido pelas

Constituições presidencialistas, ao afirmar que “sendo um processo de “formas” criminais (ainda que não seja um procedimento penal “estrito”), repressivo, *a posteriori*, seu manejo é difícil, lento, corruptor e condicionado à prática de atos previamente capitulados como crimes”.<sup>9</sup>

Sobre o *impeachment*, esse “canhão de cem toneladas” (Lord Bryce), que dorme “no museu das antigüidades constitucionais” (Boutmy) é ainda decisivo o juízo de Rui Barbosa, quando assevera que “a responsabilidade criada sob a forma do *impeachment* se faz absolutamente fictícia, irrealizável, mentirosa”,<sup>10</sup> resultando daí no presidencialismo um poder “irresponsável e por conseqüência, ilimitado, imoral, absoluto”.

Essa afirmativa se completa noutra passagem em que Rui Barbosa, depois de lembrar o *impeachment* nas instituições americanas como “uma ameaça desprezada e praticamente inverificável”, escreve: “Na irresponsabilidade vai dar, naturalmente, o presidencialismo. O presidencialismo, se não em teoria, com certeza praticamente, vem a ser de ordinário, um sistema de governo irresponsável”.<sup>11</sup>

Onde o presidencialismo se mostra pois irremediavelmente vulnerável e comprometido é na parte relativa à responsabilidade presidencial. O presidencialismo conhece tão-somente a responsabilidade de ordem jurídica, que apenas permite a remoção do governante, incurso nos delitos previstos pela Constituição. Defronta-se o sistema porém com um processo lento e complicado (o *impeachment*, conforme vimos), que fora da doutrina quase nenhuma aplicação teve. Muito distinto aliás da responsabilidade política a que é chamado o Executivo na forma parlamentar, responsabilidade mediante a qual se deita facilmente por terra todo o ministério decaído da confiança do Parlamento.

## **16. A eleição do Presidente da República e o “*impeachment*” no sistema presidencial brasileiro**

A escolha do Presidente da República no regime constitucional

vigente se faz entre brasileiros maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos. O Presidente da República no sistema político brasileiro anterior à Constituição de 1988 não derivava os seus poderes diretamente do povo, como acontecia até ao advento da Revolução de 1964. A eleição indireta encontrara todavia aplicação antecedente na Constituição democrática de 1934, que teve existência efêmera. É contudo da boa índole do sistema presidencial a eleição direta do primeiro mandatário da Nação.

Um colégio eleitoral, composto dos membros do Congresso Nacional e dos delegados das Assembléias Legislativas dos Estados, elegia antes da atual Carta, em sessão pública e mediante votação nominal, o Presidente brasileiro.

Esses delegados das Assembléias estaduais eram em número de três e mais um por quinhentos mil eleitores inscritos no Estado. Nenhuma representação estadual poderia ter um número de delegados inferior a quatro.

Tocante à composição e ao funcionamento do colégio eleitoral, um dispositivo constitucional estabelecia que a matéria seria regulada através de lei complementar.

A reunião do colégio eleitoral para proceder à escolha do Presidente ocorria na sede do Congresso Nacional, a 15 de janeiro do ano em que findava o mandato presidencial, o qual tinha a duração de cinco anos.

O partido político registrava o nome do candidato a Presidente, elegendo-se aquele que obtivesse na operação eleitoral maioria absoluta de votos.

A técnica adotada para o sufrágio pelo colégio eleitoral previa que na hipótese de nenhum candidato lograr maioria absoluta na primeira votação, repetir-se-iam os escrutínios e a eleição se daria no terceiro, por maioria simples. O compromisso que o Presidente eleito prestava à Nação ao tomar posse perante o Congresso Nacional ou, se esse não estivesse reunido, perante o Supremo Tribunal Federal, era aquele já reproduzido neste capítulo quando nos ocupamos do Vice-Presidente,



ou seja o mesmo previsto na atual Constituição de 1988.

O instituto do *impeachment*, sem embargo da severa crítica que lhe fazem os publicistas, não desapareceu das Constituições presidencialistas e em algumas os textos mais recentes são copiosos em preceitos sobre a matéria. Tem-se a impressão de que aquele pessimismo tão duro e amargo a que já nos reportamos não se reflete no ânimo dos redatores constituintes, que aparentemente levam a sério o impedimento presidencial, com todas as possibilidades, se for o caso, de processar um Presidente faltoso, incurso em crimes de responsabilidade.

No presidencialismo brasileiro, consideram-se crimes de responsabilidade todos os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição Federal ou sobretudo aqueles que ferirem: a) a existência da União; b) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; c) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; d) a segurança interna do País; e) a probidade na administração; f) a lei orçamentária; e g) o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art. 85 da Constituição).

Quanto às normas de processo e julgamento, serão estabelecidas em lei especial, que definirá os crimes de responsabilidade do Presidente da República.

A Constituição Brasileira em vigor determina que à Câmara dos Deputados compete admitir a acusação contra o Presidente da República. Essa declaração se fará pelo voto de dois terços de seus membros. A seguir, instaurado o processo pelo Senado Federal, o Presidente ficará suspenso de suas funções, aguardando julgamento por essa mesma Câmara sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O julgamento ocorrerá no prazo de 180 dias, findo o qual, se não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (art. 86, § 2<sup>a</sup>).

## ***17. Elogio do sistema presidencial de governo***

Com respeito ainda à avaliação do presidencialismo, há os que doutrinariamente entendem estar em presença do sistema que permite a mais sólida defesa, a par da mais ampla garantia dos direitos individuais; sistema que converte em dogma o princípio da inequívoca separação de poderes e proporciona, como governo de responsabilidade menos política do que jurídica, seguras garantias, contra os abusos da autoridade executiva, cujos atos podem inquinar-se, perante os tribunais, de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Esta faculdade, segundo seus apologistas, é arma mais eficaz que a mera faculdade parlamentar de derrubar governos. Deixa o parlamentarismo todavia (sendo este talvez o seu defeito mais grave) o indivíduo e seus direitos fora da faixa de proteção legal contra atos do poder político dos Parlamentos onipotentes, expostos por conseguinte aos excessos da soberania legislativa, que os tribunais, invocando ordinariamente a lógica do sistema, se eximem de contra-arrestar.

Vêm os seus apologistas, ainda no presidencialismo a forma governativa que mais consulta os anseios da ordem, da autoridade, da conservação; que melhor se coaduna com o princípio federativo; que garante a estabilidade administrativa com os mesmos homens à testa do poder por períodos certos e determinados, traçando ao governo a continuidade de orientação que se alega faltar no parlamentarismo.

## ***18. O presidencialismo no Brasil: surpresa e intempestividade de sua adoção***

Com a Constituição republicana de 1891, estreou-se no Brasil o sistema presidencial de governo, aqui introduzido um tanto inadvertidamente. No programa das forças que combatiam o poder pessoal do monarca, e precipitaram afinal a queda do Império, estavam previstas inumeráveis reformas e princípios novos de organização política: nenhum porém que implicasse a adoção deliberada do

presidencialismo.

Veio este insinuado ou implícito na mudança federativa que se operou.

Com o traslado teórico das bases da Constituição americana, modelo confessado das nossas instituições republicanas, o presidencialismo aqui se estréia. Nos fastos da crônica política que antecedeu o movimento súbito de 15 de novembro, não se ouve nenhuma voz ecoar do alto da tribuna parlamentar ou das colunas dos órgãos de imprensa, preconizando as virtudes do sistema debaixo do qual iríamos viver, sob a mais crassa ignorância de seus mecanismos, descuido esse que custou a Rui Barbosa Penoso esforço de magistério constitucional, nem sempre devidamente compreendido ou aproveitado por quantos tinham no exercício do poder a missão de observar e cumprir os preceitos da nova técnica recém-implantada.

Os abusos de autoridade do Imperador, o unitarismo da coroa com os excessos de centralização do poder, a monarquia mesma, foram temas prediletos da agitação republicana. Constitucionalistas monárquicos como Rui Barbosa, que se abraçavam tenazmente ao federalismo, nunca porém esposaram o presidencialismo, cuja ressonância, se não chegava às elites, muito menos alcançaria as camadas populares, espessamente ignorantes a respeito de tal forma de governo.

Acerca dessa questão, escreveu Medeiros e Albuquerque, em *O Regime Presidencial*, com toda a argúcia: “O regime presidencialista não foi instituído no Brasil depois de uma propaganda que tivesse mostrado suas vantagens e desvantagens. Ele apareceu um dia, num projeto de Constituição decretado pelo Governo Provisório. Ninguém o discutiu. Foi aceito, por assim dizer, em silêncio”, ou, a seguir: “A verdade é esta: a propaganda republicana se fez sem que a maioria pensasse no regime presidencial: não se sabia o que era, não se falava nele, ou ainda: “Assim, a instituição do presidencialismo entre nós se fez por surpresa. Por surpresa e graças à ignorância geral em que todos estavam a seu respeito. Não foi uma escolha consciente da Nação”.<sup>12</sup>

Do mesmo modo, Agamenon Magalhães: “no Brasil o regime presidencial nasceu da influência norte-americana e não sob a pressão de fatos políticos ou de condições existentes. Já a nossa unidade tinha sido realizada pelo Império e as instituições parlamentares estavam em prática, operando a evolução política brasileira para a democracia. A república, portanto, não devia ter interrompido a tradição parlamentar. A federação, sim, era fenômeno geográfico e histórico, trabalhando pelas forças descentralizadoras, atuantes durante o Império. Mas o presidencialismo foi imitação das instituições norte-americanas, criação puramente doutrinária. A nossa educação democrática e as nossas tradições liberais não o impunham”.<sup>13</sup>

Em suma, acordamos no presidencialismo da mesma maneira que amanhecemos na República... Em ambos os casos, as instituições do País foram marteladas pela surpresa.

### ***19. O malogro da experiência presidencial e o testemunho idôneo de Rui Barbosa***

Do que há sido no Brasil a prática presidencialista, nenhum testemunho mais alto e eloqüente que o de Rui Barbosa, autor doutrinário de nossa primeira Constituição republicana, presidencialista convicto nos primeiros dias do regime que aboliu a monarquia e, com o tempo, crítico pessimista e algo desencantado das instituições que transitaram puras em suas mãos e depois se contaminaram dos vícios da ambiência política e social, da caudilhagem, da inépcia, do ditatorialismo.

Com efeito, é nos lugares que vamos transcrever onde realmente se faz o processo do presidencialismo brasileiro e não nos acontecimentos que levaram à consulta plebiscitária de 1963, quando o povo foi convocado às urnas para arrancar com o seu voto o enxerto parlamentarista feito na Constituição do presidencialismo.

Assevera Rui Barbosa: “Deste feito, o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a

irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo”.<sup>14</sup> Não menos enfático ainda quando afirma que “o regime presidencial criou o mais chinês, o mais russo, o mais asiático, o mais africano de todos os regimes”<sup>15</sup> ou quando pondera em termos sombrios que “a nossa revolução estabeleceu o silêncio”, que “as formas do novo regime mataram a palavra”, que no governo parlamentar “as câmaras legislativas constituem uma escola”, ao passo que no presidencialismo “não há senão um poder verdadeiro: o do chefe da nação, exclusivo depositário da autoridade para o bem e para o mal”<sup>16</sup> e, por último, que em semelhante regime “a tribuna parlamentar é uma cratera extinta, e as câmaras legislativas mera sombra de representação nacional”.<sup>17</sup>

Quem se põe ademais a ajuizar das instituições políticas brasileiras por sua vinculação ao presidencialismo, há de extrair dos fatos a conclusão de que os únicos períodos calmos da história republicana foram os quadriênios da Presidência de Wenceslau Braz e da Presidência de Dutra, esta última, não obstante, assinalada por tropelias policiais no Rio de Janeiro, dissolução de comícios e agitação decorrente da medida legislativa, de inspiração oficial, que determinou o fechamento do Partido Comunista Brasileiro.

Os demais períodos do presidencialismo pátrio aparecem todos marcados por violentas comoções políticas, abrangendo levantes militares, revoluções, conspirações, intentonas, intervenções federais, estados de sítio, infrações da Constituição e outras mazelas que emprestam ao sistema presidencial latino-americano sua velha e mórbida fisionomia.

1. Assis Chateaubriand, Discurso no Senado Federal, Sessão de 27 de julho de 1955.

\* No livro (original) a numeração das Notas de Rodapé pula do 1 para o 4. Não houve erro na digitalização (Nota da digitalizadora).

4. Harold J. Laski, *El Sistema Presidencial Norteamericano*, pp. 61-62.
5. A. de Sampaio Dória, “Parlamentarismo versus Federação”, *Estado de São Paulo*, edição de 12 de outubro de 1961.
6. Gilberto Amado *apud* José Augusto, *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, p. 79.
7. Rui Barbosa *apud* Hermes Lima, *Lições da Crise*, p. 54.
8. Rui Barbosa, *Excursão Eleitoral aos Estados da Bahia e Minas Gerais*, p. 26.
9. Paulo Brossard de Souza Pinto, *Presidencialismo e Parlamentarismo na Ideologia de Rui Barbosa*, p. 17.
10. Rui Barbosa, *A Gênese da Candidatura do Sr. Wenceslau Braz*, pp. 36-37.
11. Rui Barbosa, *A Imprensa e o Dever da Verdade*, p. 21.
12. Medeiros e Albuquerque, *O Regime Presidencial*, *apud* José Augusto, ob. cit., p. 113.
13. Agamenon Magalhães, *O Estado e a Realidade Contemporânea*, pp. 153-154.
14. Rui Barbosa, *Novos Discursos e Conferências*, pp. 350-353.
15. Rui Barbosa, *A Gênese da Candidatura do Sr. Wenceslau Braz*, pp. 36-37.
16. Rui Barbosa, *Campanha Presidencial*, pp. 118-119.
17. Rui Barbosa, *Oswaldo Cruz*, pp. 3-4.

## O PARLAMENTARISMO

*1. A formação histórica do sistema parlamentar: o governo representativo e a monarquia limitada como ponto de partida — 2. O parlamentarismo dualista (monárquico-aristocrático) ou parlamentarismo clássico: 2.1 A igualdade entre o executivo e o legislativo — 2.2 A colaboração dos dois poderes entre si — 2.3 A existência de meios de ação recíproca no funcionamento do executivo e do legislativo — 3. O parlamentarismo monista (democrático), característico do século XX — 4. Do governo parlamentar ao governo de assembléia (governo convencional) — 5. Crise e transformação do parlamentarismo: as tendências “racionalizadoras” contemporâneas — 6. Do pseudo-parlamentarismo do Império. (um parlamentarismo bastardo) ao Ato Adicional de 1961, com o malogro da nova tentativa de implantação do sistema parlamentar no Brasil.*

### **1. A formação histórica do sistema parlamentar: o governo representativo e a monarquia limitada como ponto de partida**

Tomada inadvertidamente, a expressão parlamentarismo parece à primeira vista indicar o sistema de governo onde há um Parlamento, do mesmo modo que o presidencialismo, nessa mesma ordem de equívocos, a que facilmente se presta o vocabulário político, conduziria a supor que se trata do regime onde impera a autoridade do Presidente da República.

Nem o parlamentarismo se explica através da mera existência do Parlamento, nem o presidencialismo se define pela presença apenas de um Presidente da República, pois regimes há com Parlamento, sem parlamentarismo (o da Inglaterra, até meados do século XVIII) e com Presidente da República, sem presidencialismo (o das repúblicas parlamentaristas, como a Terceira República francesa).

Considerado pelo ângulo histórico, o parlamentarismo representa o ponto de chegada de um longo desenvolvimento político das instituições inglesas, cujas nascentes mais remotas teríamos de situar nos primeiros séculos da monarquia britânica e cujas origens mais

próximas vamos deparar nos caminhos seguidos pelo Parlamento da Inglaterra, após o desfecho da “Gloriosa Revolução” (1688). Assinalou-se então, em termos de permanência e continuidade, o itinerário pacífico do País, rumo às transformações destinadas a implantar e consolidar, em presença da coroa hereditária, a hegemonia do ramo eletivo da representação política, com assento na Câmara dos Comuns.

Duas fases se distinguem por conseguinte na história do sistema parlamentar: a das lutas para a formação do governo representativo em face de uma monarquia de tendências não raro absolutistas, e que vai desde o século XIII ao século XVII, e a das ocorrências pacíficas, mas profundamente modificadoras, que se desenrolam na vida política inglesa, durante o século XVIII, quando a Inglaterra testemunha, como principal efeito da Revolução liberal de 1688, a passagem, menos de um século depois, daquele regime representativo, ainda tímido e modesto, à sua variante mais aprimorada: a forma parlamentar, na qual fielmente se espelha a influência já preponderante e inabalável das duas casas legislativas: a Câmara dos Comuns e a Câmara dos Lordes.

O regime parlamentar é forma de regime representativo. Nenhum teorista criou a forma parlamentar de governo. Se há um sistema de organização do poder político que resultou diretamente da história e do contínuo desdobramento das instituições, este sistema é o parlamentarismo.

Sua origem inglesa só se faz de todo compreensível, se alargarmos o âmbito da análise histórica, descendo às instituições da monarquia feudal, onde se acham plantadas as sementes do poder representativo.

Este, antes da explosão revolucionária do século XVII, já conhecia formas institucionais embrionárias. Assim é que o celebrado Conselho (*Permanent or privy Council*), também conhecido pela designação de *Concilium*, *curia regis* ou *Parliamentum*, assistia o rei nas suas deliberações, fazendo-se antecessor histórico do moderno Parlamento inglês.

Até o começo do século XIV, o Parlamento inglês era ainda o *magnum Commune consilium regni*, o Grande Conselho, onde dominava



o poder feudal da alta aristocracia, dos grandes barões feudais em luta com o soberano. O Parlamento verdadeiramente só se forma com a aparição da Câmara dos Comuns, ramo resultante da associação da burguesia ascendente com a pequena e média nobreza rural. Ocorre pois a fusão dos deputados dos burgos com os deputados dos condados; estes de início mais influentes, aqueles porém mais numerosos.

Quando a nação feudal se cindiu em duas no curso do século XIX, ficando de uma parte os grandes barões feudais agrupados, gravitando ao redor do rei, e de outra parte, a média aristocracia da feudalidade de mãos dadas com a burguesia, em defesa de suas liberdades, estava consumado, segundo Guizot, um dos momentos supremos na história das instituições políticas da Inglaterra: o advento de uma Câmara dos Comuns, começo verdadeiro do Parlamento com a implantação, já a esta altura incontestável, do sistema representativo.<sup>1</sup>

Daí por diante declina e corrói-se o poder da alta aristocracia, que deixa de ser o temível adversário que havia sido do poder absoluto, passando então a escrever-se a história política do regime representativo através dos combates que o poder real terá que ferir com um Parlamento, onde cresce e se avigora rápida e dominadoramente a influência dos Comuns.

Pouco importa a polêmica dos historiadores políticos buscando fixar o ano exato em que essa transformação se operou. Sabe-se com certeza que já na segunda metade do século XIV o Parlamento inglês se apresentava com sua fisionomia atual, repartido em duas casas: a Câmara dos Pares e a Câmara dos Comuns.

Do século XV ao século XVII, o sistema representativo porfia com os abusos, o arbítrio e a vocação absolutista da Coroa, com o despotismo dos Tudors, no século XVI, com a opressão dos Stuarts, no século XVII, com os ensaios ferozes da antiga monarquia feudal, que intenta malogradamente, na Inglaterra, converter-se, em presença dos novos tempos, numa monarquia absoluta.

Ao longo de largo período que se estende por cerca de trezentos

anos, até a “Gloriosa Revolução” (1688), o Parlamento inglês adquire o sentimento de sua força, toma consciência de seu prestígio, apresenta-se resolutamente como o poder nacional diante do rei, discute com energia os assuntos de governo, faz do imposto o grande instrumento de sujeição do poder, sustenta nas afamadas petições do século XVII os princípios básicos de garantia das liberdades, direitos e franquias já auferidas pelas camadas economicamente mais ponderáveis do povo inglês.

Atravessadas pois as revoluções do século XVII, que decapitaram um rei e baniram uma dinastia, a Inglaterra surge com o sistema representativo inabalavelmente consolidado, de trilha aberta já para a implantação do sistema parlamentar, segundo momento importantíssimo na vida das instituições políticas daquele país.

Essa implantação ocorre, conforme os melhores autores, durante o século XVIII, favorecida por circunstâncias históricas determinadas, como as que se prendem ao comportamento dos novos reis da dinastia de Hannover. Com efeito, do conflito do Parlamento com os Stuarts, resultara claro o princípio novo do direito público inglês de que, em caso de pendência com o poder representativo, os ministros decaídos da confiança do Parlamento ficariam sujeitos a um processo de responsabilidade, em que caberia a acusação à Câmara dos Comuns e o julgamento à Câmara dos Lordes.

A primeira prova a que foi posta essa regra nova do direito constitucional inglês se verifica em 1782, quando Lord North, no exercício das funções de primeiro-ministro, se demite da chefia do governo, em face da oposição parlamentar que lhe era movida, sem embargo de contar com a plena confiança do rei Jorge III.

Temia porém o Primeiro-Ministro que se consumasse a ameaça pendente do *impeachment*, caso não resignasse à sua função ministerial, após receber duas moções de censura e desconfiança.

Os historiadores políticos datam daí o advento do governo parlamentar na Inglaterra, visto que este, como assinala Esmein, “não é outra coisa senão a responsabilidade ministerial arrastada aos seus

derradeiros limites”.<sup>2</sup>

Causas históricas determinantes desse desfecho, onde claramente se lê o extraordinário acréscimo de força, prestígio e influência no poder do Parlamento, fazendo que este prepondere definitivamente sobre o poder da Coroa, abrangem os seguintes fatos da vida política inglesa: a deposição do último Stuart pelas armas da aristocracia insurreta, assinalando iniludivelmente a vitória da causa do Parlamento; a origem da nova dinastia no consentimento e convocação da autoridade parlamentar; o procedimento irônico dos “reis alemães” da dinastia de Hannover, a chamada série dos “reis impossíveis” (1714-1837), que foram: Jorge I, um estrangeiro que não esquecia o lugar de origem, jamais aprendeu a falar inglês, e teve sempre dificuldade de comunicar-se em latim com os seus ministros, em suma, um rei completamente alheio dos negócios públicos, propiciando ao gabinete reunir-se na ausência do monarca; Jorge II, um rei fraco, que não forceja por recuperar a influência perdida pelo antecessor; Jorge III, obstinado, cego, demente, autoritário e irresponsável, faz de sua existência “uma espécie de museu de defeitos de um rei constitucional”;<sup>3</sup> Jorge IV, monarca desidioso e depravado, um *roi fainéant*, cuja vida conjugal escandaliza a sociedade inglesa e desprestigia a Coroa. O Parlamento fortaleceu pois sua influência e ascendência na direção política do país, valendo-se do esvaziamento e desuso de algumas prerrogativas da realeza.

Vê-se conseqüentemente o exagero dos que datam de 1688, da “Gloriosa Revolução”, o início do sistema parlamentar, na Inglaterra, o qual, para instaurar-se de modo definitivo com a adoção e prática da responsabilidade ministerial, percorre ainda quase um século de vagaroso desenvolvimento das instituições.

Com efeito, até chegar “à criação de um gabinete homogêneo, escolhido pelo rei, mas responsável política e solidariamente perante o Parlamento e dirigido por um primeiro-ministro”, enumera Duguit as seguintes causas, que concorrem para semelhante resultado: a) a vitória de 1688 do Parlamento sobre a realeza; b) o controle parlamentar

sobre o governo na votação da proposta tributária anual; c) a formação de dois grandes partidos homogêneos, os “Whigs” e os “Tories”; d) a alta cultura da aristocracia inglesa, e, por fim, e) o já mencionado advento de uma linhagem estrangeira de reis, em que o primeiro da série, por ignorância da língua inglesa, se mostrou incapaz de acompanhar os debates e deliberações de seu ministério.<sup>4</sup>

Adquirido depois pelos ministros o hábito de demitir-se se porventura lhes minguisse a confiança do Parlamento, estava lançada a pedra angular do sistema, ficando ao rei o papel de referendar com sua aprovação imperativa e não já facultativa a organização do gabinete, que doravante cai na inteira dependência dos votos da maioria parlamentar.

Todos esses fatores, somados a outros decorrentes do temperamento e da consciência política do povo inglês, contribuíram sobretudo a favorecer a aparição de um sistema de poder político como o parlamentarismo, que representa inquestionavelmente a mais perfeita forma de transição e equilíbrio que jamais se conheceu entre a idade da prerrogativa monárquica e a era da soberania popular.<sup>5</sup>

Entra o parlamentarismo definitivamente na história das instituições políticas como expressão da luta de dois poderes ou forças antagônicas: a Coroa dos reis e o Parlamento do povo. Ambos se defrontam numa disputa de prerrogativas, donde resultará o domínio sobre a organização política e sua máquina de governo.

Com o parlamento surge, por conseqüência, visível dualidade de poderes: a autoridade do monarca, que declina, quando a monarquia de absoluta se faz limitada e representativa; e o poder parlamentar, poder democrático, oriundo da representação nacional, que emana das fontes populares do consentimento e se acha em plena ascensão, tanto no alargamento das suas origens democráticas como no peso da influência que exercerá, caminhando resolutamente para o predomínio e subseqüente apogeu.

Esse momento histórico existiu de todo na Inglaterra durante o século XVIII, explicando-nos, pelo concurso daquelas circunstâncias,

que não se reproduzem artificialmente, e se prendem às vicissitudes políticas e sociais do povo inglês, a conseqüente impossibilidade de fabricarmos um parlamentarismo, que seja fielmente a imagem do que nasceu e se legitimou nas práticas políticas dos séculos XVIII e XIX.

Não foi a vontade de um teorista, não foi uma reflexão doutrinária, não foi um diagrama de sábios que criou o parlamentarismo, senão que este se gerou, conforme já ressaltamos, por motivações históricas difíceis ou impossíveis de reproduzir-se fora da ambiência social de suas origens.

Daí o devaneio impossível dos que fizeram, conforme nota Esmein, do direito constitucional inglês, o direito comum dos povos europeus: quererem criar, no século XIX e ainda em pleno século XX, com tinta e papel, no texto artificial das Constituições, esses produtos inimitáveis do gênio político de um povo: o rei da Inglaterra e o Parlamento inglês.

## ***2. O parlamentarismo dualista (monárquico-aristocrático) ou parlamentarismo clássico***

Há duas formas históricas de parlamentarismo: o chamado parlamentarismo clássico, legítimo ou autêntico, também conhecido na linguagem dos tratadistas como parlamentarismo dualista, monárquico-aristocrático ou aristocrático-burguês, e o parlamentarismo contemporâneo, conhecido por parlamentarismo monista, democrático, comum às formas monárquico-republicanas de nossos dias.

Com o parlamentarismo dualista, determinado pelas contingências históricas já referidas — o encontro das prerrogativas monárquicas em declínio com a autoridade política do povo em ascensão — definem-se de maneira clara os princípios essenciais e distintivos da forma parlamentar de governo: a) a igualdade entre o executivo e o legislativo; b) a colaboração dos dois poderes entre si; c) a existência de meios de ação recíproca no funcionamento do executivo e do legislativo.

Cumpre-nos examinar cada um desses aspectos para tocarmos assim a essência do sistema, segundo a doutrina parlamentar do século XIX, exposta por Duguit, Esmein, Burdeau e tantos outros teóricos insígnies do moderno direito político.

### *2.1 A igualdade entre o executivo e o legislativo*

Quanto à igualdade entre o executivo e o legislativo, faz-se mister ressaltar a necessidade para o executivo de uma chefia distinta. Desfrutará essa chefia maior ou menor prestígio também, consoante o modo de designação do chefe do Estado, que participa na direção executiva e que no sistema parlamentar republicano pode ser um Presidente da República, elevado a esse posto por eleição direta ou indireta.

Quando esse chefe, com alguma parcela de responsabilidade executiva no sistema parlamentar, com o direito que lhe reconhece a doutrina de Guizot de “ser parte ativa e real do governo” como pessoa moralmente livre e responsável, embora constitucionalmente irresponsável, segundo o dizer de Esmein,<sup>6</sup> se elege mediante sufrágio direto, seu prestígio aumenta, sua autoridade se reforça e os termos do equilíbrio e igualdade entre os dois poderes ficam melhor resguardados.

Chefe de Estado, o rei ou presidente da República é politicamente irresponsável. Chefe de governo, sua responsabilidade se exerce através do gabinete, que se torna politicamente responsável perante o Parlamento e cobre assim a responsabilidade do Chefe de Estado, fazendo-o, por consequência, politicamente irresponsável. Esta última é a doutrina esposada por Thiers quando resumiu a fórmula da monarquia parlamentar na célebre máxima de que “o rei reina, mas não governa”.<sup>7</sup>

Na monarquia limitada ou representativa, a decisão era do Chefe de Estado com a referenda dos ministros; na monarquia parlamentar, decide o ministério, com a assinatura do Chefe de Estado. De modo que

o Chefe de Estado, no parlamentarismo clássico, aparece, de forma permanente, segundo Esmein, como “elemento reflexivo e moderador, cuja importância aumenta ainda mais nas crises ministeriais”, transformando-se então no “grande eleitor” e árbitro, que restabelece “o governo momentaneamente interrompido”.<sup>8</sup>

Pertence ainda à natureza do sistema parlamentar, para a conservação da igualdade do executivo e do legislativo, a dualidade do poder executivo. Manifesta-se essa dualidade pela presença de um Chefe de Estado, que representa todo o País, bem como a independência do executivo, e pelo gabinete, que atua em conexão com o legislativo, trazendo ao observador a reminiscência do fundamento democrático do governo.

Servindo de instrumento de equilíbrio entre os poderes, aparece enfim o “bicameralismo”. Freio de debilitação do Parlamento, mecanismo de resistência à absorção pelo legislativo dos demais poderes, limite posto aos excessos do poder parlamentar, eis os fins a que atende o “bicameralismo”. As duas câmaras não surgiram na Inglaterra como cálculo político ou freio deliberado ao poder uno da representação parlamentar. A instituição do regime parlamentar com o exemplo inglês fez porém da dualidade uma técnica conscientemente concebida para mitigar a força do legislativo, dividindo-o.

## *2.2 A colaboração dos dois poderes entre si*

Quanto ao segundo traço de identificação essencial do sistema, consubstanciado na colaboração dos dois poderes, faz-se mister ressaltar: a) a existência de um gabinete, que desempenha papel intermediário entre o Chefe de Estado e o Parlamento; b) a unidade e homogeneidade do gabinete.

Tem o gabinete sua origem moderna no século XVII, quando era ainda o ministério do rei instrumento de seu poder pessoal. Converteu-se a seguir, por efeito da vitória completa alcançada pelo Parlamento

sobre a realeza, no órgão de confiança da maioria parlamentar. Sai portanto da sujeição do monarca, e se torna o aparelho de ligação do Parlamento com a Coroa, enfeixando em suas mãos toda a responsabilidade pelo exercício do poder.

No sistema parlamentar o gabinete ou ministério representa a parte ativa e cambiante da organização política, o elemento diretor da máquina administrativa, o órgão que verdadeiramente traça a política do País, que governa com responsabilidade na mais lídima acepção do termo.

À frente do gabinete se destaca com o tempo a figura do primeiro-ministro, um *primus inter pares*, cuja função se apresenta ainda obscura em meados do século XVIII. Reclamação dirigida ao rei da Inglaterra contra Walpole, o ministro que se gabava de conhecer “a tarifa das consciências de seu país”<sup>9</sup> e já então chefe de um gabinete de fato, fazia-lhe justamente a censura de o mesmo irrogar-se a condição de primeiro-ministro, “ofício desconhecido pelo direito inglês, inconsistente com a constituição do País, e solapador da liberdade, em qualquer forma de governo”.<sup>10</sup>

Verifica-se porém que no começo do século passado, a função estava definida. Pitt ao formar o gabinete de 1803 aparece como o primeiro a empregar no seu posto a expressão primeiro-ministro, a despeito de só constar de documentos oficiais desde Lord Beaconsfield, quando este assina, em 1878, na qualidade de Plenipotenciário, o tratado de Berlim.

Cabe ao primeiro-ministro organizar o gabinete, dirigi-lo, presidir-lhe às sessões, chefiar o partido majoritário, exercer a liderança parlamentar, tratar diretamente com o rei, ou Chefe de Estado, servir de intermediário entre o ministério e a Coroa ou a Presidência da República, enfim, assumir a direção de todos os negócios de governo e obter sempre o apoio da maioria, demonstrando para tanto a necessária habilidade e competência como líder parlamentar.

Contemporaneamente, com o governo de gabinete, “o primeiro-ministro inglês do século XX é quase onipotente; muito mais forte que



todos os ministros e todos os favoritos do *ancien régime*, porquanto o executivo do século XX é mais vasto que o do século XVIII ou mesmo o do século XIX. Os ministros de Luís XVIII não tinham que preocupar-se senão com a polícia, a política exterior e um pouco de orçamento”.<sup>11</sup>

Relativamente à unidade e homogeneidade do gabinete, trata-se de requisito importantíssimo, que se prende, como é óbvio, à responsabilidade política e solidária dos ministros, objeto igualmente na história política da Inglaterra, de longo processo de formação. Cumpre aos ministros manter completa unidade de vistas, professando as mesmas opiniões e adotando a mesma política, em ordem a assegurar a homogeneidade desse corpo dirigente, investido no inteiro exercício da função governativa.

### *2.3 A existência de meios de ação recíproca no funcionamento do executivo e do legislativo*

Quanto à existência de meios de ação recíproca no funcionamento do executivo e do legislativo, urge ressaltar principalmente o princípio da responsabilidade ministerial e a faculdade ou direito de dissolução.

A *responsabilidade ministerial*, conforme já asseveramos, foi criação lenta e progressiva do direito político da Inglaterra, que ainda no século XVIII sustentava a legitimidade da tese da livre escolha e demissão de ministério pelo rei.

A Câmara dos Comuns, impotente em face dessa prerrogativa real, tomou porém um caminho que acabou por conduzi-la satisfatoriamente ao domínio do gabinete, quando o *impeachment*, empregado para esse fim, transitou do seu caráter inicial de responsabilidade penal, concepção vigente no século XVIII, para o de responsabilidade política, responsabilidade perante a opinião pública, “que expõe à perda do poder”, e se impõe coletivamente a todo o ministério, obrigando-o conseqüentemente à exoneração solidária.

A responsabilidade penal, brandida como ameaça sobre Lord North, obrigou-o a demitir-se com todo o gabinete. Daí por diante,

tornou-se na praxe do sistema uma arma fadada a “enferrujar-se”, substituída que foi, segundo Esmein, “por um instrumento mais flexível e mais seguro”: a responsabilidade política e coletiva do gabinete.<sup>12</sup>

Com efeito, o *impeachment* oferecia graves inconvenientes, assim enumerados por Barthélemy e Duez: “1º — O *impeachment*, processo penal, supõe um crime previsto e punido pela lei penal. As faltas ministeriais não são suscetíveis de *impeachment*, a menos que constituam, segundo a lei penal, infrações, 2º — Pode o rei paralisar a ação penal contra o ministro em pronunciando a dissolução do Parlamento ou abstendo-se de convocá-lo (caso de Buckingham, Danby), 3º — Enfim, pode o rei indultar o ministro condenado (caso de Danby) ou anistiá-lo”.<sup>13</sup>

Em suma, a responsabilidade ministerial foi de início responsabilidade puramente penal, passou depois a responsabilidade político-penal, até converter-se em responsabilidade política pura.<sup>14</sup>

Definindo a responsabilidade ministerial perante o Parlamento, Chateaubriand, na sua obra-prima de doutrinação política, escrita há mais de século e intitulada *A Monarquia conforme a Carta (La monarchie selon la charte)*, enunciava já as regras básicas dessa forma de governo parlamentar que a boa doutrina batizou com o nome de parlamentarismo dualista:

“Se se admite esta frase sonora de que os ministros não prestam contas de sua administração senão ao rei, compreender-se-á breve por administração tudo quanto se queira; ministros incapazes deitarão a França a perder, e as câmaras, convertidas em seus escravos, cairão no aviltamento... Ademais, as câmaras não se imiscuirão nunca na administração, não farão jamais interpelações inquietantes... se os ministros são aquilo que devem ser, a saber, senhores das câmaras pelo *fundo* e seus servidores pela *forma*, que meio conduzirá a esse feliz resultado? O meio mais simples do mundo: o ministério deve dispor da maioria e marchar com a mesma; sem isso nada de governo”.<sup>15</sup>

O *direito de dissolução* representa a contrapartida da responsabilidade ministerial, a saber, o meio inverso que possui o

governo de atuar sobre o Parlamento, evitando assim que as assembleias se convertam em instrumentos onipotentes das maiorias parlamentares.

Sem essa importantíssima faculdade de dissolver o ramo eletivo do Parlamento, conferida pois ao executivo e acompanhada da obrigação em que este fica de convocar novas eleições num determinado prazo constitucional, o regime parlamentar se transmudaria num governo de assembleia, perdendo aquele admirável traço que distingue precisamente a flexibilidade do sistema, ao dotá-lo do valioso corretivo democrático, que é o apelo às urnas, perante a Nação, como remédio às crises do poder.

O instituto da dissolução foi dos mais incompreendidos na prática do sistema representativo. Algumas Constituições das monarquias limitadas o adotaram. Não o fizeram todavia no espírito da forma parlamentar. Usaram-no ao invés como “arma ofensiva dada ao Chefe de Estado, contra a legislatura, para dominá-la ou reduzi-la à sujeição”.<sup>16</sup>

Não somente essa prática viciosa desacreditou semelhante instituto, como o rodeou de suspeição e justificada desconfiança. Não devem todavia tais temores prevalecer com respeito ao governo parlamentar, onde a dissolução é “natural, legítima e quase necessária”, constituindo, segundo o mesmo Esmein, “o derradeiro meio que resta a um gabinete para manter-se no poder”,<sup>17</sup> depois de haver caído em minoria no Parlamento. Neste, uma política contrária ao interesse nacional, abraçada contra a vontade do ministério, não vingará se o corpo de eleitores, chamado a pronunciar-se soberanamente, em consequência da dissolução, eleger novo Parlamento, desta feita favorável ao gabinete, cuja linha de governo fora impugnada pelo Parlamento anterior na matéria que determinou a crise de confiança, da qual duas saídas apenas restavam ao ministério ameaçado: a renúncia ou a dissolução.

Vê-se portanto e vê-se claramente que a dissolução é dos mais idôneos e democráticos instrumentos inerentes ao sistema parlamentar.

Toda razão tinha por conseguinte Waldeck-Rousseau, quando, em 1896, assinalava esse aspecto novo e manifesto de um antigo mecanismo, que em outras formas de governo conhecera aplicação antidemocrática, servindo de prerrogativa absolutista do poder real: “A faculdade de dissolução, inscrita na Constituição, não é para o sufrágio universal ameaça, mas salvaguarda. É o contrapeso essencial aos excessos do parlamentarismo, e é graças à dissolução que se afirma o caráter democrático de nossas instituições”.<sup>18</sup>

### ***3. O parlamentarismo monista (democrático), característico do século XX***

Com o século XX e o aprofundamento das convicções democráticas de estrutura do poder, com a igualdade política levada às últimas conseqüências mediante a instituição do sufrágio universal, com a órbita do poder consideravelmente alargada pelos imperativos da intervenção estatal, com as funções da autoridade cada vez mais dominadas pelas exigências de contato com a opinião, onde o poder consentido descobre as bases seguras de seu processo legitimador, viu-se o parlamentarismo compelido a transformações sensíveis no funcionamento de todo o sistema.

Conservando os mesmos traços anatômicos, sua fisiologia é bem distinta daquela que o século passado conheceu, sob a forma já referida daquela dualidade de poderes essenciais: os poderes monárquico-aristocráticos em decadência e os poderes democráticos em progressão.

Transitou-se pois para uma modalidade de parlamentarismo na qual entra a imperar decisivamente o poder oriundo das fontes democráticas do consentimento. Ao parlamentarismo aristocrático sucede o parlamentarismo popular; ao parlamentarismo de compromisso e equilíbrio de poderes, o parlamentarismo de gabinete com inteira fusão de poderes; ao parlamentarismo dualista, o parlamentarismo monista, com preponderância do ministério, no chamado governo de gabinete, ou com hegemonia do Parlamento, a

meio caminho já do chamado governo de assembléia.

É este, a breves traços, o quadro das instituições no sistema parlamentar contemporâneo. Concentrou o Parlamento o poder democrático e este se exerce com tal monopólio, que ficou de todo impossibilitada a reconstituição do parlamentarismo primitivo e dualista, tão do sabor ideológico da liberal-democracia, substituído já pelo parlamentarismo monista.

Aqui, a realidade do poder político está em suas origens no povo e em seus mecanismos de funcionamento nas casas do poder legislativo. A nota ideológica dominante do parlamentarismo monista se prende antes às máximas da democracia social e do socialismo democrático do que às velhas e ultrapassadas concepções do monarquismo e da liberal-democracia.

Relativamente às origens monárquico-aristocráticas do antigo parlamentarismo dualista, tão proficientemente empregado pela burguesia liberal do século XIX, para sustentação de seus interesses políticos e sociais, assim se exprime nas reflexões do cárcere o decaído estadista da Terceira República francesa León Blum: “Em nenhum país da Europa, que seja de meu conhecimento, as origens históricas do parlamentarismo se prendem a um movimento ou reivindicação democrática; por toda parte sua ascendência é aristocrática ou oligárquica; não tomou caráter e valor democrático senão à medida que a ele se incorporaram duas noções de ordem completamente distintas: a responsabilidade dos ministros perante as assembléias e a universalidade do sufrágio”.<sup>19</sup>

Dois aspectos capitais definem a forma mais lógica do parlamentarismo monista contemporâneo, na sua variante democrática do chamado governo de gabinete: a) o afastamento do chefe tradicional do poder executivo, rei ou Presidente da República, de qualquer participação efetiva do governo, ficando sua missão essencial circunscrita apenas ao papel de Chefe de Estado; e b) a entrega da autoridade soberana a um único poder: o gabinete, operando-se, segundo Bagehot, não a absorção do poder executivo pelo poder

legislativo, mas a fusão de ambos os poderes.<sup>20</sup>

Com respeito ao primeiro traço — *a não ingerência do rei ou do Presidente da República no governo* — já durante o século XIX Thiers antecipava a teoria parlamentar ora imperante que retira ao Chefe de Estado qualquer participação pessoal no exercício das funções governativas. Dizia, pois, em 1830, o futuro Presidente da República francesa: “o rei reina, e o País se governa” para logo concluir que “o rei reina, os ministros governam e as câmaras julgam”.<sup>21</sup>

A forma parlamentar da Terceira República francesa, ao princípio deste século, progrediu rapidamente para os contornos monistas, fazendo assim com que o Presidente resignatário, Casimir-Périer, em carta a um diário francês, escrevesse: “Dentre todos os poderes que lhe parecem atribuídos, só há um que o Presidente da República pode exercer livre e pessoalmente: é a presidência das solenidades nacionais”.<sup>22</sup>

Distinguindo na Constituição inglesa a “parte eficaz” que governa, com o gabinete e os partidos, da “parte dignificada”, de cunho místico, religioso ou semi-religioso, que reina, com a Coroa e as tradições da realeza, Bagehot, autor de obra clássica sobre o chamado governo de gabinete, insiste no peso da influência moral que tem sobre a nação política a presença do rei e das instituições monárquicas, a despeito de toda a exclusão a que ficou votado o príncipe na parte propriamente governativa.

Ponderando que “os benefícios de um bom monarca são quase inestimáveis e os malefícios de um monarca ruim quase irreparáveis”,<sup>23</sup> Bagehot dá todavia a certa altura de seu livro a medida de quanto se esvaziou a autoridade real, ao escrever que, destituída do veto legislativo, a rainha teria que “assinar sua própria sentença de morte” se assim o quisessem unanimemente as duas casas do Parlamento.<sup>24</sup>

A essa nota de pessimismo, segue-se porém na obra daquele clássico da ciência constitucional inglesa o elogio da monarquia, bem como o encarecimento da importância que tem a realeza como parte da

Constituição, suas profundas raízes populares, o sentimento que desperta ainda na alma do povo. Faz Bagehot aquela observação interessante, segundo a qual se pedíssemos a um *chauffeur* de táxi, que nos conduzisse a “Downing Street”, sede do governo, talvez ele hesitasse, por não haver jamais ouvido falar nessa rua, ao passo que se déssemos a direção do Palácio de Buckingham, sede da monarquia, residência da rainha, esse mesmo *chauffeur* não se depararia com nenhuma dificuldade.<sup>25</sup>

Em toda a parte onde se venha a praticar o parlamentarismo monista, onde essa forma tenha tido andamento lógico e conseqüentemente onde quer que o princípio democrático se haja firmado inarredavelmente, tomando-se o mesmo por base das instituições parlamentares, aparecerão sempre claramente distinguidas as funções de Chefe do Estado e as de Chefe do Governo, ficando aquela com o rei ou Presidente da República, e esta com um gabinete ou ministério, da inteira e imediata confiança do Parlamento, através da maioria parlamentar ou do partido dominante que chegou ao poder.

Respectivamente ao segundo traço, o chamado “governo de gabinete”, que é a moderna versão inglesa do parlamentarismo monista, cumpre defini-lo, segundo Balfour, como o governo de um gabinete, escolhido pelo legislativo, sob a presidência do primeiro-ministro, ficando referido gabinete inteiramente sujeito à Câmara dos Comuns, eleita pelo povo.<sup>26</sup>

O gabinete no parlamentarismo inglês, sendo o órgão de controle de todo o governo, dirige a nação, graças à confiança essencial que recebe do Parlamento. Trata-se, como notara Bagehot em seu estudo sobre a Constituição inglesa, de uma comissão do poder legislativo, mas comissão com poderes que nenhuma assembleia jamais confiou a qualquer comitê, salvo transitoriamente, em ocasiões históricas excepcionais.

Com efeito, essa comissão tem o poder de dissolver a assembleia que a designou, apelando desta para outra, do Parlamento que se dissolveu para aquele que se vai eleger. Nessa dissolução interfere

decisivamente, de tal modo que o governo de gabinete deixa de ser uma absorção do poder executivo pelo poder legislativo para se transferir fundamentalmente numa fusão de ambos os poderes.<sup>27</sup>

Com o governo de gabinete, firma-se o princípio básico da fusão e combinação dos dois poderes, o executivo e o legislativo, aquele segredo da Constituição inglesa, a que se reporta Bagehot,<sup>28</sup> ao contrário pois da separação e independência, que constituem o princípio dominante da forma presidencial de governo, em matéria de relação de poderes.

Contemporaneamente, o governo de gabinete é na máxima parte o governo de um partido majoritário, que no caso inglês se explica pelo *two party system*, o sistema de dois partidos principais, alternando-se no poder, ao sabor da confiança que o corpo eleitoral venha porventura a votar-lhe.

A opinião é outra peça importantíssima do mecanismo parlamentar. Daí dizer-se, sem nenhum exagero, que só há um sinônimo para o chamado governo de gabinete: governo de opinião.

O exemplo inglês atesta o poder da opinião, que organiza e derruba governos, faz e desfaz maiorias investidas com os poderes subsequentes de direção política. O partido e a imprensa, órgãos da Constituição viva, governam a nação. No sistema parlamentarista, quantos ministérios não resultaram da influência de uma folha como o *Times* ou quantos gabinetes não devem à imprensa sua ruína e queda!<sup>29</sup>

#### **4. Do governo parlamentar ao governo de assembléia (governo convencional)**

O parlamentarismo monista, que tem por base a soberania popular, tomou curso diferente na vida política de alguns Estados, onde a experiência parlamentar inglesa não pôde fielmente aplicar-se.

Com efeito, ao invés do chamado governo de gabinete, enveredam esses Estados por um governo parlamentar com preponderância da assembléia, como efeito do enfraquecimento constitucional da competência do Presidente da República, cuja autoridade bastante



diminuída, sai da esfera executiva para o exercício de uma magistratura moral implícita nas funções de Chefia de Estado.

Aqui as atribuições políticas do Presidente se reduzem a nada, justificando as amargas recriminações antiparlamentares de um Presidente francês demissionário, que se queixava de ver todos os seus poderes oficiais limitados à função decorativa de presidir a solenidades nacionais. Mas o ministério ou gabinete nesses Estados não logrou enfeixar a influência política perdida pelo Presidente da República, transformado em mera sombra ou fantasma do poder executivo, influência transferida doravante para o Parlamento, onde as bancadas majoritárias assumem, em face do ministério posto sob tutela, papel não somente de controle, como de direção do governo e de sua política, ao contrário do que se passa na Inglaterra, onde o gabinete, com o primeiro-ministro à frente, fica com a *direção* e a Câmara dos Comuns com o *controle* do aparelho governamental.

A França durante a Terceira e Quarta Repúblicas, ofereceu o quadro político mais ilustrativo de uma experiência parlamentar monista, que conduziu inequivocamente ao predomínio da assembléia e a visível instabilidade ministerial, decorrente, em larga parte, da exagerada fragmentação partidária, oriunda do sistema de representação proporcional, que obrigava à formação de coligações partidárias sem consistência nem força para resistir aos embates das crises e dos acontecimentos.

A conseqüência observada e assinalada por Burdeau era a de que, em se tornando impossível a solidez ministerial, tão peculiar ao desenvolvimento do sistema inglês, o governo “já não dominava o Parlamento, algumas vezes o dirigia, quase sempre porém o seguia”.<sup>30</sup>

A eleição indireta do Presidente da República, quando este deriva seus poderes do Parlamento, o coloca em posição nada invejável perante o ramo da representação legislativa, que foi haurir sua legitimidade e competência nas fontes do consentimento popular. Aparece assim o Parlamento mais fortalecido pelo prestígio que lhe conferiu a investidura democrática direta.

No parlamentarismo monista, com primado da assembléia, temos uma forma de governo que se acerca consideravelmente do denominado governo convencional ou governo de assembléia. Caracteriza-se este pela confusão de poderes ou pela desigualdade entre o executivo e o legislativo. Converte-se o poder executivo num poder delegado, com a autoridade governativa atuando na qualidade de agente ou comissário de uma assembléia investida de poderes soberanos. Do Parlamento, recebeu o poder executivo sua competência para o exercício de um mandato imperativo; revogável pois *ad nutum* da mesma assembléia. No regime convencional o ministério ou conselho governante se transforma em mero braço executivo das decisões da assembléia, carecendo portanto de independência de ação.

Relator-Geral da Comissão de Constituição, que lavrou o projeto da Constituição francesa de 1946, escreveu Pierre Cot acerca do chamado governo convencional ou governo de assembléia: “Este tipo de governo convém aos pequenos países ou aos períodos muito agitados... Nesse regime, não somente todo o poder se encontra nas mãos da Assembléia, senão que é exercido pela Assembléia e organizado por esta da maneira que cuidar mais conveniente. Obtém-se por esse meio uma concentração total e absoluta do poder do Estado. É o regime particularmente amoldado às necessidades de ação imediata e sem comedimento. Mais que qualquer outro, permite mobilizar todos os recursos da Nação. Convém aos períodos de agitação febril e de desordem, onde quer que “a salvação da Pátria deva ser a lei suprema”, onde quer que se trate de vencer ou morrer. Na realidade o governo convencional é governo de ditadura, que organiza não a ditadura de um homem, mas a de uma maioria”.<sup>31</sup>

Depois de assinalar que se trata de governo feito para atender às exigências da ação revolucionária, destinado pois aos períodos de convulsão, afirma o autor do afamado Relatório que o governo convencional ignora a questão de confiança, típica do regime parlamentar.<sup>32</sup>

O governo de assembléia foi o regime que surgiu em França,

introduzido pela Constituição montanesa de 24 de junho de 1793, igualmente renovado nas assembleias constituintes francesas de 1848 e 1871, e ainda agora adotado pela organização política da Confederação suíça, cujo executivo, o Conselho Federal, deriva-se da Assembleia Federal, que o elege e exerce sobre suas medidas um primado incontestável.

### **5. Crise e transformações do parlamentarismo: as tendências “racionalizadoras” contemporâneas**

Dizem autores franceses que o regime parlamentar “chegou a constituir o direito comum da organização constitucional européia”.<sup>33</sup>

A preferência por essa forma avulta em nossos dias, quando deixou o recinto europeu e se alastrou pelo mundo inteiro, com nada menos de 17 repúblicas e 26 monarquias adotando já o sistema parlamentar, frente a 26 países apenas que trilharam os caminhos da organização presidencial, dos quais 19 são repúblicas deste continente.

Publicistas de alta categoria atribuem o prestígio do parlamentarismo, entre outras, às seguintes razões: evoca o apogeu das liberdades individuais, traz a reminiscência dos grandes duelos da palavra política na defesa das instituições, marca o triunfo do regime representativo sobre o poder absoluto das coroas reacionárias, representa valioso freio à onipotência da vontade popular, aparece como instrumento de uma democracia moderada, capaz de resistir ao arrebatamento das assembleias, mormente quando estas, conforme aconteceu em 1793, em França, tomam o poder e o exercem mediante autêntica ditadura legislativa.

Inumeráveis críticas todavia se fazem ao sistema parlamentar de governo, entendendo principalmente com a instabilidade a que estaria sempre sujeita essa modalidade de conformação do poder.

Como exemplos de instabilidade dos governos parlamentaristas, tem-se mencionado o caso histórico da França. No parlamentarismo francês da Terceira República, que se prolonga de 1875 a 1940, houve

nada menos de 105 ministérios. O parlamentarismo da Quarta República, que vai de 1946 a 1958, conheceu 16 ministérios. A média de duração de cada ministério não ultrapassou 9 meses.

A França monárquica adotou 9 Constituições, em 84 anos, desde a Revolução Francesa. Aham todavia os adeptos do parlamentarismo que essa instabilidade do sistema é mais aparente do que verdadeira. Alegam com efeito que se a França republicana testemunhou tantas quedas de ministérios, em compensação viu, no período de 65 anos, apenas uma Constituição e nenhuma revolução.

Com esse forte argumento a favor do parlamentarismo, asseveram que o sistema pode ademais oferecer o espetáculo da instabilidade dos governos, mas semelhante espetáculo fica largamente compensado pela estabilidade das instituições.

É patente porém no século XX a crise do parlamentarismo. Volveu-se numa forma monista, tendo por substrato a soberania popular. A crise, sob determinado aspecto, se faz sentir principalmente nas repúblicas, carecidas daquela força moderadora e simbólica que a realeza representa com “o prestígio social do monarca”.

Com efeito, o rei hauria na hereditariedade e na fidelidade dos súditos ou cidadãos elementos de respeito e consideração, úteis ao regime, investindo-se de um prestígio que não possui, por exemplo, no regime parlamentar o Presidente da República, ainda que traga da eleição direta a força e a legitimidade de seu mandato.<sup>34</sup>

A eleição direta do Presidente da República no parlamentarismo para o desempenho da mera função de Chefe de Estado e não de Chefe de Governo é antes motivo de grave receio e preocupação, visto que lhe outorga um prestígio de investidura em inteiro desacordo com o efetivo papel que lhe vem reservado no mecanismo do sistema, onde se acha ordinariamente anulado, tocante a qualquer atribuição de teor executivo.

Observa-se, na crise do parlamentarismo, que o desespero dos constitucionalistas há levado muitas formas parlamentares ao malogro, precisamente em conseqüência da grande e falaz diligência empregada

para restaurar o dualismo do século passado.

Surgem com certas variantes parlamentaristas criações políticas assentadas num dualismo artificial: o da separação e concorrência do poder do Presidente com o poder das casas do Parlamento, mormente quando se atenta na origem comum de ambos esses poderes: o sufrágio popular universal.

O mais atento estudioso e competente avaliador da crise do parlamentarismo de nosso século, Mirkine-Guetzévitch, faz girar as transformações por que há passado a forma parlamentar em torno de determinadas tendências “racionalizadoras” contemporâneas.

Entende esse autor que desde a República de Weimar a racionalização do parlamentarismo em diversas Constituições europeias vem sendo gradativamente encetada. Verifica-se então que depois de ter profusa aplicação, sugerida pelas práticas dos mais celebrados exemplos da Inglaterra, Bélgica e França, o parlamentarismo ingressa numa fase teórica, de construção doutrinária, formulação de regras propostas à observância constitucional, para o exercício do regime segundo novos modelos de experiência, ou segundo a pauta de uma “doutrina homogênea e rígida”.<sup>35</sup> É assim que Preuss intervém no parlamentarismo de Weimar, Kelsen faz a Constituição da Áustria, os constituintes europeus do primeiro pós-guerra elaboram nas Constituições de 1919-1922 “um novo direito: o do processo parlamentar”<sup>36</sup> onde as inspirações procedem principalmente da ciência política e do direito público comparado.<sup>37</sup>

Afirma Guetzévitch que “a essência do parlamentarismo moderno reside na aplicação política e governamental do princípio majoritário”.<sup>38</sup> Assinala-se assim o aspecto capital do predomínio democrático avassalador no desenvolvimento dessa forma de governo, cujas origens monárquico-aristocráticas dos séculos XVIII e XIX já ficaram bastante Patenteadas.

A tese do mesmo escritor político se acha apoiada, conforme ele mesmo cita, pelas reflexões de Léon Blum, quando este postula com a reforma governamental a necessidade de um parlamentarismo à

maneira inglesa, onde “legislativo e executivo vivam num estado de penetração, de dependência recíproca e que esta colaboração contínua seja a lei mesma da atividade governamental”.<sup>39</sup> Busca-se por essa via alcançar um “governo que governe”, tendo de fato o primeiro-ministro por depositário incontestável de toda a autoridade.<sup>40</sup>

Como se vê, o advento do parlamentarismo monista, substancialmente democrático, tem levado uma corrente de autores a propugnar a solução do fortalecimento da autoridade executiva na pessoa do primeiro-ministro.

Governando com o apoio da maioria parlamentar, gerada legitimamente pelo sufrágio popular, através do mecanismo partidário, seria o Chefe do Gabinete ou Presidente do Conselho de Ministros o titular de um poder apto à manutenção da ordem democrática. Fica esta assim em condições jurídicas e políticas excepcionais para arrostar com todas as responsabilidades decorrentes das complexas tarefas governativas de nossos dias, tão múltiplas e variadas e tão sujeitas a gerar crises, quando esbarram com obstáculos ou artificios que se tornaram anacrônicos, quais por exemplo os provenientes do princípio da separação de poderes.

As formas sonolentas e obsoletas pois do velho parlamentarismo dualista já não atendem às exigências do moderno Estado social. Ditou este, com a reforma democrática, a imperiosa necessidade de acudir com presteza a importantíssimas e imediatas tarefas de governo. Recaíram sobre o poder problemas que implicam a destruição de qualquer ordem ou sistema de governo, obstinado em represar ou preterir, por inépcia, soluções sociais urgentes e de todo inadiáveis.

Toda democracia parlamentar onde o poder popular, como poder das maiorias impacientes de uma ordem governativa mais eficaz, for eventualmente tolhido por empecilhos artificiais, será sempre um poder fadado à morte ou à dissolução, um poder em crise, um poder no qual o parlamentarismo falseado significará nada menos que a institucionalização mesma da desordem e da instabilidade.

Criou o século XX portanto um novo parlamentarismo: o

parlamentarismo democrático ou monista, tendo por traço essencial o poder político da maioria, ao passo que o velho parlamentarismo dualista, monárquico-aristocrático ou aristocrático-burguês, se definia apenas como o regime da responsabilidade política do gabinete.

Toda essa variação se acha perfeitamente compendiada e esclarecida nas seguintes observações de Guetzévitch: “O parlamentarismo — não nos cansamos nunca de afirmá-lo — é a conseqüência natural, lógica, quase automática da aplicação sincera do sistema representativo. Quando se toma o regime parlamentar como um sistema que é antes de mais nada o da responsabilidade ministerial, falseia-se a perspectiva histórica e política e a natureza mesma desse regime: a essência do parlamentarismo é a prerrogativa da maioria parlamentar de ter o *seu* ministério. É verdade que no decurso do século XIX, sob a monarquia constitucional, o parlamentarismo se exprimiu no princípio da responsabilidade ministerial. Mas hoje sua verdadeira significação consiste no poder da maioria de impor sua vontade na escolha dos ministros”.<sup>41</sup>

O mesmo conceito é expresso com igual clareza mais adiante: “O regime parlamentar é o *poder político da maioria*. E é o princípio da vontade majoritária que obriga o gabinete a ser “responsável”, isto é, a demitir-se quando a maioria o quer.

“Decerto, o regime parlamentar se desenvolveu de início na Inglaterra, mas ele não pode explicar-se por inteiro pela prática inglesa ou pela imitação desta prática. O regime parlamentar aparece lá onde existem condições necessárias ao funcionamento do governo da maioria. Não é senão uma conseqüência lógica do regime representativo democrático. O parlamentarismo — nunca será demasiado dizê-lo — é a conseqüência natural, lógica, quase automática da aplicação sincera do sistema representativo.

“Não resta dúvida que no curso do século XIX, sob a monarquia constitucional, o parlamentarismo se exprimiu através do princípio da responsabilidade ministerial. Mas hoje sua verdadeira significação consiste no poder da maioria de impor sua vontade na *escolha* dos

ministros. É por esse poder da maioria, poder absoluto e único conforme os princípios gerais da democracia, que se exprime de maneira adequada o parlamentarismo moderno.”<sup>42</sup>

As Constituições, na sua trajetória doutrinária, atestam através das fórmulas empregadas, o sentido desse desdobramento, que fez do princípio majoritário, princípio democrático, a nota dominante do parlamentarismo contemporâneo.

Com efeito, nota Guetzévitch que a lei constitucional francesa de 25 de fevereiro de 1875 continha em seu artigo 6º o seguinte princípio: “Os ministros são solidariamente responsáveis perante as Câmaras pela política geral do governo”...

O parlamentarismo da Terceira República, posto que monista, ainda se inclinava, por conseguinte, a uma fórmula essencial do velho parlamentarismo, ao passo que as Constituições subseqüentes à Primeira Grande Guerra Mundial, como a Constituição de Weimar, já inscrevem em seus textos a regra fundamental que define o novo parlamentarismo. Consiste este basicamente “na dependência política dos ministros com relação à maioria, na obrigação *jurídica* que tem o ministério de retirar-se toda a vez que seja objeto de um voto de desconfiança”.<sup>43</sup>

Tomado o parlamentarismo na sua acepção corrente e democrática de governo das maiorias, temos a base simples e homogênea sobre a qual cada Estado erguerá uma superestrutura jurídica com as chamadas técnicas de racionalização do poder parlamentar, tendo em vista sempre a eficácia crescente e progressiva das instituições políticas, de modo que possam estas atender desembaraçadamente aos cuidados e anseios materiais cada vez mais largos da sociedade, no interesse da paz, da justiça e da prosperidade de todas as classes, animadas como se acham por impaciente consciência reivindicatória de melhoria social.

Daí por diante o parlamentarismo, em suas variações técnicas, respeitado o postulado essencial do controle e da direção democrática por parte do elemento popular, será em cada País efeito da arte



constitucional e do gênio ou temperamento político de cada povo. Seus fracassos ou seus triunfos serão fracassos ou triunfos dos princípios de racionalização eventualmente aplicados e introduzidos no corpo das Constituições respectivas, bem como postos em circulação pela mão dos governantes na ambiência política, onde cada povo há de praticá-los ou postergá-los, conforme o maior ou menor índice de adequação e acolhimento que venham eles a ter.

### ***6. Do pseudo-parlamentarismo do Império (um parlamentarismo bastardo) ao Ato Adicional de 1890, com o malogro da nova tentativa de implantação do sistema parlamentar no Brasil***

Desenvolveu o Império no Brasil um ensaio de parlamentarismo, que se dilata de 1847 a 1889, da Maioridade à Proclamação da República.

Pesadas críticas se fizeram ao parlamentarismo do Império, que muitos escritores políticos de nossa história reputam um pseudo-parlamentarismo, forma bastarda do autêntico modelo europeu.

O mais grave vício que comprometeu todo o sistema parlamentar pátrio foi indubitavelmente a concentração de poderes nas mãos do Imperador, que se converteu, através do Poder Moderador, em supremo juiz das questões políticas.

Com o Poder Moderador, poder constitucional, vimos na prática do regime o Imperador dispondo do direito de convocar eleições. Nenhum freio ou contrapeso essencial existiu com que diminuir a irresponsabilidade política do monarca.

Durante a experiência parlamentar do Império, o País conheceu nada menos que 35 ministérios. No longo reinado de D. Pedro II, 22 ministérios sucumbiram aos litígios políticos dos dois partidos, liberais e conservadores, que disputavam com baixeza áulica e servilismo a simpatia decisiva do Imperador, indispensável à conservação e sobrevivência dos gabinetes.

De fato, ambos, conservadores e liberais, se alternaram

monotonamente no ministério, sendo, conforme já referimos, a queda dos gabinetes decidida sempre pelo poder pessoal do monarca, sem cujas graças nenhum partido alcança manter-se no poder.

Dissolveu D. Pedro II onze vezes a Câmara e, no parecer de Rui Barbosa, foi a demasia de prerrogativas políticas pessoais que envenenou e atrofiou em larga parte o desenvolvimento normal que poderia ter logrado o parlamentarismo do Império.

Com o advento da República, fechou-se na história política do Brasil o longo capítulo da experiência parlamentar, que fora, ao lado da própria organização imperial, uma das notas características que nos distinguiram dos nossos vizinhos republicanos do continente, do ponto de vista das instituições políticas. Mas, encerrado o período da prática parlamentar de governo em nosso País, nem por isso se arruinou em definitivo o sentimento parlamentarista, que acordou cedo no coração das novas gerações republicanas.

Basta que se atente para o programa dos federalistas do Rio Grande do Sul, que, em 1901, se manifestavam eloqüentemente a favor do retorno ao parlamentarismo, sustentando, com ardor e bravura os altos princípios ditados pela influência política de Silveira Martins, o grande líder republicano, desde sua pregação cívica em 1892.

Dois anos depois da reconstitucionalização do País, Raul Pilla, em 1948, apresentou no Congresso a emenda parlamentarista. Sob a influência desse bravo parlamentar, tem-se feito em todo o País vasta cruzada de opinião em prol da implantação do mencionado sistema.

Em setembro de 1961, o Presidencialismo agonizava em uma de suas piores crises do poder, com gravíssima ameaça para a continuidade da ordem democrática.

Pôs termo o Ato Adicional a essa crise, instituindo o sistema parlamentar de governo, que teve duração efêmera, estendendo-se de setembro de 1961 a 17 de janeiro de 1963, quando vimos então o País restituído, pelo voto plebiscitário, ao presidencialismo da Constituição de 1946.

Teve o parlamentarismo fim com o ato do Senado aprovando o

substitutivo Gilberto Marinho, que revogava o Ato Adicional e o regime parlamentarista.

A consulta às urnas, de que resultou a unânime manifestação legislativa do dia 17 de janeiro de 1963, se fez mediante o plebiscito do dia 6 do mesmo mês e ano, no qual apesar de abstenção que se elevou a 25% do eleitorado do País, aprovou-se o retorno à forma presidencial, mediante resposta “sim”, dada por 90% dos eleitores.

A vida do governo parlamentar, instituído pelo Ato Adicional, foi caracterizada por manifesta instabilidade, verificando-se em pouco mais de um ano a existência de três gabinetes (Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes de Lima).

O fracasso do sistema parlamentar adotado pelo Ato Adicional se deve a múltiplas razões, entre as quais ressalta a imperfeição da própria emenda parlamentarista, a inoportunidade da introdução do regime parlamentar num momento de gravíssima crise política nacional, o despreparo com que a opinião pública recebeu aquela forma de governo, a ignorância das práticas do sistema, por parlamentares subitamente convertidos à conveniência e necessidade de sua adoção e por fim as que foram enunciadas pelo constitucionalista Afonso Arinos de Melo Franco, abrangendo, em primeiro lugar, o desprezo que o Presidente da República votou ao exercício de sua missão naquela encruzilhada histórica, omitindo-se ou combatendo o sistema, e, a seguir, o desinteresse dos partidos em praticar e observar sinceramente as regras do sistema, raramente se dispondo a defendê-lo no Congresso.<sup>44</sup>

Demais, quem atentamente examina o Ato Adicional e a vida política do Brasil naqueles dias, à luz das transformações doutrinárias por que há passado a prática do parlamentarismo em nosso século, conforme temos exposto com respeito à forma monista do poder parlamentar, há de concluir pela inteira inviabilidade do sistema que se propôs, como remédio constitucional para a crise de nossas instituições políticas abaladas. Senão, vejamos.

Em primeiro lugar, o Ato Adicional foi uma fórmula improvisada de salvação pública, que não teve convenientemente preparado para

recebê-la o solo da opinião pública.

Em seguida, nota-se que os poderes do Presidente da República avultam de maneira ainda considerável, pois o que houve foi apenas o compromisso de uma abdicação parcial de prerrogativas para evitar o pior, que seria o aspirante legítimo à sucessão legal — o então Vice-Presidente da República — investido como Chefe de Estado e do Governo na plenitude das atribuições governativas que a Constituição presidencialista lhe assegurava.

Essa bivalência de poderes — o Presidente chefiando o Estado e do mesmo passo repartindo com o Primeiro-Ministro competência de governo — fazia híbrido o sistema e o obrigava a retrogradar à idade do parlamentarismo monárquico da Constituição orleanista francesa da primeira metade do século passado.

O fundo falso de apoio a esse dualismo de competência era manifesto. O poder que derivasse sua legitimidade da vontade popular expressa nos termos usualmente plebiscitários da eleição presidencial acabaria por impor-se. E este era precisamente o poder do nosso Presidente da República, estrangido pela crise ao compromisso instável com que, em face da Constituição alterada, se desfez de uma parcela apenas da competência presidencial, conservando porém em contradição e desarmonia com o espírito da forma parlamentar de governo grosso feixe de atribuições fundamentais. Essas atribuições de caráter governativo, em concorrência com as do Primeiro-Ministro, cuja autoridade se debilitava, menos pela origem indireta de sua investidura parlamentar do que pela desconfiança e suspeição com que o País político e sua opinião livre reprovavam a emenda usurpadora, acabariam por converter-se no germe ou ponto de partida para a própria desforra inutilizadora do sistema imposto.

Visível por conseguinte o artifício daquela solução insustentável, logo mais punida pelos acontecimentos da crise, que, longe de remover-se, ameaçou institucionalizar-se, até que o plebiscito veio restituir o País ao mecanismo da Constituição presidencialista, abandonada no auge da tormenta de agosto e setembro. A crise voltou assim às suas

origens legítimas, ao presidencialismo que a motivara.

O parlamentarismo monista, democrático, demonstrou com a eloqüente experiência brasileira que ninguém divide impunemente a vontade do povo, mediante instituições tomadas a um passado já irrecuperável.

O erro decisivo do Ato Adicional foi implantar a superestrutura institucional do parlamentarismo dualista, em flagrante contradição com a moderna essência democrática do poder, que só se pode exercer parlamentarmente através de canais unitários, mormente quando a fonte desse poder é o povo politicamente livre e governante.

Parlamentarismo esvaziado e contraditório, de origens obscuras e comprometidas, aquele que aparece sob o Ato Adicional, tinha pois defeitos congênitos, que cedo o condenavam ao triste fim da morte pela restauração plebiscitária do presidencialismo. Não havia vocação de estadista que pudesse salvá-lo, enquanto o Presidente da República, com o ressentimento de sua posse frustrada no quadro do regime presidencial e trazido ao poder por um movimento de opinião em nome da legalidade constitucional, persistisse em fazer sombra política e administrativa aos chefes de gabinete, que tinham contra suas prerrogativas o desfavor da opinião pública, ainda traumatizada pelas incompreensões e perplexidades decorrentes da trégua, que apenas suspendeu a crise, sem todavia eliminá-la.

Nenhuma circunstância favorecia, por conseguinte, a consolidação daquele parlamentarismo condenado pelo berço espúrio, pelo caráter de enxertia de que se revestiu, pelo atentado que representou ao princípio monista do poder democrático, fazendo o governo dualista, tanto na sua formação como no seu exercício.

1. Guizot, *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif*, 4<sup>a</sup> ed., p. 276.
2. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel*, 5<sup>a</sup> ed., p. 132.
3. Bagehot, *The English Constitution*, p. 211.
4. Leon Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2<sup>a</sup> ed., t. 1., p. 648.
5. Georges Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 122.

6. Esmein, ob. cit., p. 184.
7. Idem, ibidem, p. 183.
8. Idem, ibidem, p. 138.
9. Joseph Barthélemy & Paul Duez, *Traité Élémentaire de Droit Constitutionnel*, p. 173.
10. Esmein, ob. cit., p. 144.
11. Boris Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions Européennes*, p. 26.
12. Esmein, ob. cit., p. 147.
13. Barthélemy & Duez, ob. cit., p. 172.
14. Idem, ibidem, pp. 172-173.
15. Chateaubriand, Primeira parte do capítulo 15, das *Oeuvres complètes*, XXV, pp. 37-38, *apud* Duguit, ob. cit., pp. 652-653.
16. Esmein, ob. cit., p. 138.
17. Idem, ibidem, pp. 138-139.
18. Duguit, ob. cit., p. 645.
19. Léon Blum, *La Réforme Gouvernementale*, pp. 51-56.
20. Bagehot, ob. cit., p. 13.
21. Esmein, ob. cit., p. 654.
22. Duguit, ob. cit., p. 660.
23. Bagehot, ob. cit., p. 78.
24. Idem, ibidem, p. 51.
25. Idem, ibidem, p. XIX.
26. Balfour, *apud* Bagehot, ob. cit., p. XIII.
27. Bagehot, ob. cit., p. 13.
28. Idem, ibidem, p. 9.
29. Bagehot, ob. cit., p. 20.
30. Georges Burdeau, ob. cit., p. 126.
31. Pierre Cot, *apud* Guetzévitch, ob. cit., p. 18.
32. Idem, Ibidem, pp. 58-59.
33. Barthélemy e Duez, ob. cit., pp. 183-184.
34. Barthélemy & Duez, ob. cit., p. 184.
35. Guetzévitch, ob. cit., p. 29.
36. Idem, ibidem, p. 17.
37. Idem, ibidem, p. 17.
38. Idem, ibidem, p. 19.
39. Léon Blum, ob. cit., pp. 150-151.
40. Idem, ibidem, p. 24.
41. Guetzévitch, ob. cit., p. 25.
42. Idem, ibidem, p. 69.
43. Idem, ibidem, pp. 29-30.
44. Afonso Arinos de Melo Franco, “Novos Argumentos”, *Jornal do Brasil*, 7.6.64.

## OS PARTIDOS POLÍTICOS

1. Da definição do partido político — 2. O conceito de partido do século XX — 3. A impugnação doutrinária dos partidos políticos — Partidos e facções — 5. O elogio do partido político e a compreensão de sua importância essencial para o Estado moderno — 6. A missão e presença dos partidos na literatura política e jurídica — 7. Os partidos políticos como realidade sociológica: sua ausência dos textos constitucionais — 8. Os partidos políticos como realidade jurídica: tendência contemporânea para inseri-los nas Constituições — 9. As modalidades de partidos; partidos pessoais e partidos reais (Hume), partidos de patronagem e partidos ideológicos (Max Weber), partidos de opinião e partidos de massas (Burdeau), partidos do movimento e partidos da conservação (Nawiasky).

### 1. Da definição de partido político

Quem, na ânsia de encontrar uma boa definição de partido político, se dispuser a ler, da primeira à última página, as três obras máximas que o século XX já produziu acerca dos partidos políticos — os livros clássicos de Ostrogorsky (*La Démocratie et l'organisation des Partis Politiques*), Michels (*Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques de Démocraties*) e Duverger (*Les partis politiques*), há de concluir a leitura profundamente decepcionado: terá empregado em vão toda a sua diligência, pois a instituição em apreço não é objeto ali de nenhuma definição.

E, no entanto, com Ostrogorsky estudou-se, com amplitude sociológica e admirável cunho científico, na organização dos partidos americanos, a máquina eleitoral, o *caucus* e o *boss* político.

Com Michels formulou-se a teoria da destinação oligárquica dos partidos, a “lei de bronze” da burocratização partidária, como já disse um tratadista, tomando de empréstimo o termo marxista; enfim, investigou-se aquela lei que conduz o poder às mãos de uma elite satisfeita, rotineira e superposta à massa eleitoral e que em absoluto não abdica o monopólio de sua influência ou poder de decisão.

De último, com Duverger, a ciência política cancelou, segundo alguns publicistas, todas as antecedentes classificações de formas de governo, que vinham desde a imortal divisão feita por Aristóteles (monarquia, aristocracia e democracia) até chegar a de Montesquieu, para abraçar-se unicamente àquela do autor francês, ou seja, a que faz apenas inteligível algum sistema governante quando se distinguem os governos em mono-partidários, bipartidários e multipartidários.

Como aqueles abalizados publicistas modernos não se sobressaem por uma conceituação do partido político omitindo em suas rigorosas análises esse aspecto do problema, vamos volver por conseguinte a alguns textos clássicos da literatura política, em busca de determinadas definições que dêem a mais precisa noção daquilo que vem a ser uma organização partidária.

O primeiro autor que se nos depara é Burke. Em 1770, definiu ele o partido como “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo”.<sup>1</sup>

Em seguida, ao começo do século passado (1816), Benjamin Constant, um teorista do Estado liberal, apareceu com outra definição, que aufere na ciência política prestígio igual ou superior ao da definição de Burke. Diz Constant que o partido político “é uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política”.

Essa definição, segundo Levy Bruhl, reúne vantajosamente os elementos essenciais de todo partido: o princípio de organização coletiva, a doutrina comum e a qualificação política dessa mesma doutrina. Não insere porém um dado que, no sentir daquele sociólogo, fez lacunoso o pensamento de Constant com respeito aos partidos políticos: a conquista do poder, aquilo que os inclina à ação.<sup>2</sup>

Daí portanto a superioridade que é de notar no conceito de partido político oferecido por Bluntschli, em 1862, quando disse que se tratava de “grupos livres na sociedade, os quais, mediante esforços e idéias básicas de teor político, da mesma natureza ou intimamente aparentados, se acham dentro do Estado, ligados para uma ação



comum”.<sup>3</sup>

## **2. O conceito de partido no século XX**

No século corrente, as mais expressivas definições de partido político são, ao nosso ver, as de Jellinek, Max Weber, Nawiasky, Kelsen, Hasbach, Field, Schattschneider, Sait, Goguel e Burdeau.

Segundo Jellinek, os partidos políticos, “em sua essência, são grupos que, unidos por convicções comuns, dirigidas a determinados fins estatais, buscam realizar esses fins”.<sup>4</sup>

Estudando com admirável proficiência os partidos políticos do ponto de vista sociológico, assim se exprimiu Max Weber sobre a natureza dos mesmos: “Os partidos, disse Weber, não importa os meios que empreguem para afiliação de sua clientela, são na essência mais íntima, organizações criadas de maneira voluntária, que partem de uma propaganda livre e que necessariamente se renova, em contraste com todas as entidades firmemente delimitadas por lei ou contrato”.<sup>5</sup>

Tomando os partidos debaixo de ângulo preponderantemente formal, Nawiasky, em 1924, definiu-os em termos reproduzidos depois por Radbruch num ensaio clássico acerca dos partidos políticos no direito constitucional da Alemanha.<sup>6</sup> De conformidade com o pensamento de Nawiasky, os partidos políticos “nada mais são do que o princípio de organização da sociedade humana em relação a um determinado domínio da vida espiritual”.<sup>7</sup>

O mesmo jurista, em obra mais recente — o seu primoroso tratado de *Teoria Geral do Estado* — deixou-nos porém uma segunda definição do verdadeiro caráter do partido político: “Unões de grupos populacionais com base em objetivos políticos comuns”.<sup>8</sup>

Pertencendo à camada de escritores políticos modernos e contemporâneos que mais cedo compreenderam a importância dos partidos políticos, com respeito à democracia, Kelsen escreve: “Os partidos políticos são organizações que congregam homens da mesma

opinião para afiançar-lhes verdadeira influência na realização dos negócios públicos”.<sup>9</sup>

Das mais completas a definição de Hasbach, autor de afamada obra crítica sobre a democracia, publicada em começos deste século, na qual diz que o partido político é “uma reunião de pessoas, com as mesmas convicções e os mesmos propósitos políticos, e que intentam apoderar-se do poder estatal para fins de atendimento de suas reivindicações”.<sup>10</sup>

Com Field, o partido político se define como “associação voluntária de pessoas com a intenção de galgar o poder político”. E o publicista acrescenta: através, possivelmente, de “meios constitucionais”.<sup>11</sup>

Dos autores americanos que mais seguramente versaram o tema relativo ao conceito de partido político cumpre distinguir Schattschneider e Sait.

O primeiro diz que se trata de “uma organização para ganhar eleições e obter o controle e direção do pessoal governante”,<sup>12</sup> ao passo que o segundo, com mais exatidão, assevera que o partido político representa “um grupo organizado que busca dominar tanto o pessoal como a política do governo”.<sup>13</sup>

Enfim, temos a palavra dos publicistas franceses Goguel e Burdeau. Entende Goguel que o partido político “é um grupo organizado para participar na vida política, com o objetivo da conquista total ou parcial do poder, a fim de fazer prevalecer as idéias e os interesses de seus membros”.<sup>14</sup>

No dizer sucinto de Burdeau, o partido representa uma “associação política organizada para dar forma e eficácia a um poder de fato”.<sup>15</sup>

O partido político, a nosso ver, é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.

Das definições expostas, deduz-se sumariamente que vários

dados entram de maneira indispensável na composição dos ordenamentos partidários: a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um acervo de idéias e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomada do poder; e e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos.

### **3. A impugnação doutrinária dos partidos políticos**

Arruinado o absolutismo e inaugurado o sistema representativo, as forças sociais que historicamente tomam o nome de partidos políticos entram a desempenhar uma função de considerável importância no destino de todas as comunidades estatais.

O crescimento do partido político, bem como sua importância pública acompanham o crescimento da democracia mesma e suas instituições.

Na doutrina do Estado liberal, mormente entre os teóricos da monarquia constitucional, patenteou-se sempre cega aversão aos partidos políticos. E por mais estranho que pareça, até mesmo um doutrinário integral da democracia, da estirpe de Rousseau, se mostra desafeiçoado ao sistema partidário. De modo que os partidos políticos, em matéria de doutrina e institucionalização, se deparam até aos nossos dias com dupla frente de resistência: a do liberalismo, em mais larga escala, embora dissimulada, e a de certa forma de democracia, a saber, a democracia individualista de Rousseau.

Houve contudo filósofos liberais que de forma precursora tomaram a defesa do partido político. Burke, no século XVIII, foi dessas exceções raras, bracejando afoito contra a corrente de idéias antipartidistas de sua época.

Vejamos portanto como o partido político se viu outrora alvo de graves invectivas ou como a literatura política e jurídica o flagelou impiedosamente.

Após dizer que a ignorância abre aos homens a porta dos partidos e a vergonha depois os impede de sair, Halifax afirmou que “o melhor partido é apenas uma espécie de conspiração contra o resto do país”.<sup>16</sup>

Ainda na primeira metade do século XVIII, Bolingbroke, um dos pensadores mais influentes de seu tempo, investiu panfletariamente contra os partidos políticos, estampando, em 1738, a catilinária do “Rei Patriota” (*The Patriot King*). Entre outras assertivas, sustenta ele que “a pior de todas as divisões vem a ser com certeza aquela que resulta das divisões partidárias”.<sup>17</sup>

Com manifesto pessimismo, o filósofo escocês David Hume afirma, por seu turno, que “do mesmo modo que os legisladores e fundadores de Estados devem ser honrados e respeitados pelo gênero humano, os fundadores de partidos políticos e facções devem ser odiados e detestados”, acrescentado a seguir que essa atitude se há de tomar porquanto os partidos exercem uma influência diretamente contrária à das leis.<sup>18</sup>

Igual desdém demonstrara já Hobbes quando asseverou que os partidos, divididos entre si, geram as sedições e a guerra civil, fazem triunfar o ódio e a violência.<sup>19</sup>

Condorcet, criticando o sistema político inglês, declara, segundo refere Cotta, que os partidos políticos “conservam cuidadosamente o fanatismo como um instrumento que cada qual aguarda a vez de utilizar”,<sup>20</sup> do mesmo passo que Tocqueville, um clássico da velha democracia liberal, acha que “os partidos são um mal inerente aos governos livres”.<sup>21</sup> E por fim Balzac afirma: “Os partidos políticos cometem em massa ações infames, que cobririam de opróbrio um homem”.

Mas é deste lado do Atlântico que o sentimento antipartidista se levanta às mais altas regiões da consciência política. George Washington, no “Farewell Address”, despedindo-se do povo e da pátria, de cuja emancipação fora o principal artífice, aconselha solenemente os herdeiros de suas idéias a se precatarem dos “ruinosos efeitos” que em geral advêm do chamado “espírito partidário”. Declara os partidos

políticos “os piores inimigos” da democracia e admite que tenham eles algo que desempenhar num governo monárquico, sendo porém de todo inadmissíveis num governo popular.<sup>22</sup>

O Vice-Presidente John Adams não pensava de modo diferente. Exprimindo sua antipatia pelo sistema de partidos, escrevia: “Nada me atemoriza tanto quanto a divisão da República em dois grandes partidos, cada qual com o seu líder”.<sup>23</sup>

Por sua vez, Madison nas páginas do *Federalista* não poupava tampouco os partidos políticos, enquanto John Taylor da Carolina (1753-1824) advertia a nação contra “a horrenda tirania partidária”, que “transformava o povo em autor de sua própria ruína”.<sup>24</sup>

Não menos severo foi o julgamento de John Marshall, quando afirmou que “nada rebaixa ou polui mais o caráter humano do que um partido político”.<sup>25</sup>

Enfim, nessa mesma galeria de pensadores americanos, temos Henry Jones Ford, ao asseverar que o partido político é “uma gangrena, um câncer, que os cidadãos patriotas deviam unir-se para erradicar”.<sup>26</sup>

Ainda este século, os partidos têm sido alvo de diatribes igualmente cruéis, posto que esporádicas. O século das massas viu o partido político transformar-se, segundo Alain, numa “máquina de pensar em comum”. E acrescenta o mesmo pensador que o partido é “a morte do pensamento”.<sup>27</sup>

#### **4. Partidos e facções**

De início, os escritores políticos da literatura antipartidária não estabeleciam distinção entre partido político e facção (séculos XVII e XVIII). Madison, no *Federalista* emprega indiferentemente as duas expressões. De modo que é um progresso para o reconhecimento da importância dos partidos políticos aparecerem eles separados das facções. Quando os dois conceitos se empregam da maneira distinta, o partido é o lado positivo, a facção o lado negativo da participação

política organizada.

“A facção é a caricatura do partido” — escreve Bluntschli, que seguidamente afirma serem as facções sempre desnecessárias e prejudiciais. Galgam o poder quando a sociedade está enferma. E toda vez que no Estado há sintomas de degeneração e ruína se mostram elas prodigiosamente ativas.<sup>28</sup>

A facção não somente desserve a sociedade, como os seus fins são egoísticos e não políticos; o interesse privado ocupa ali o lugar do interesse público.<sup>29</sup> Das facções, disse Lieber, que elas existem debaixo de todas as formas de governo, ao passo que os partidos são característicos dos governos livres.

O mesmo pensador assinalava no século XIX que um partido político se bate apenas pela mudança de governo, ao passo que a facção ameaça a estrutura geral do poder, abala o regime mesmo e sua ordem constitucional, atua em segredo ou abertamente, mas em qualquer hipótese sempre para obtenção de fins sórdidos e inconfessáveis.<sup>30</sup>

Entende Cotta que a diferença que vai do partido político à facção “é simplesmente de grau, e não de princípio”, sendo a facção apenas “um partido mais violento e mais particularista”.<sup>31</sup>

Coincide essa observação com a que fizera Bluntschli ao notar que em todo partido político há um pouco de facção, e vice-versa, sendo manifesto esse conteúdo na medida em que o partido se governa pelo interesse público (espírito estatal) e a facção pelo interesse privado (espírito particularista). Tanto é possível, posto que raro, a facção converter-se em partido político como o partido político transformar-se em facção, mudança esta última, aliás, mais freqüente e provável.<sup>32</sup>

Bastante cedo mostrara já Bolingbroke que os partidos se regem por “princípios” e as facções por “sentimentos e interesses pessoais”,<sup>33</sup> não havendo porém distinção absoluta ou rigorosa entre as duas formas. Disse o publicista: “A facção é para o Partido o mesmo que o superlativo para o positivo: o partido um mal político; a facção: o pior de todos os partidos”.<sup>34</sup>

No juízo de alguns autores contemporâneos a facção continua a

existir no interior das organizações partidárias. Busca o partido a tomada do poder para o controle do governo. A facção busca o domínio da máquina partidária, tendo em vista submetê-la à sua política e aos seus interesses.<sup>35</sup>

### **5. O elogio do partido político e a compreensão de sua importância essencial para o Estado moderno**

Conforme vimos, a história dos partidos políticos nos revela como a princípio foram eles reprimidos, hostilizados e desprezados, tanto na doutrina como na prática das instituições.

Não havia lugar para o partido político na democracia, segundo deduziam da doutrina de Rousseau os seus intérpretes mais reputados. Hoje, entende-se precisamente o contrário: a democracia é impossível sem os partidos políticos.

Foi Burke o gênio precursor dessa mudança. Em seus escritos se estampou pela vez primeira a compreensão do brilhante destino político que o futuro reservava aos partidos no seio da ordem democrática.

Furtando-se ao rigor quase implacável com que tantas vezes os causticara, John Adams acabou por reconhecer que “todos os países sob a luz do sol devem ter partidos” e que o magno segredo consiste em saber “dominá-los”.<sup>36</sup>

Daí à peremptória declaração de Bagehot de que a organização partidária “é o princípio vital do governo representativo” vai apenas um passo.<sup>37</sup>

A mesma tese do constitucionalista inglês vem sustentada por Bryce nas *Democracias Modernas (Modern Democracies)*, um livro de cabeceira dos estudiosos da ciência política, durante várias décadas. Segundo esse publicista, sem os partidos políticos não poderia funcionar o governo representativo, nem a ordem despontar do caos eleitoral. São os partidos portanto inevitáveis, principalmente nos grandes países onde a liberdade impera.<sup>38</sup>

Emprega o mesmo Bryce imagem muito citada consoante a qual

“o espírito e a força dos partidos são tão necessários ao funcionamento do governo quanto o vapor o é à locomotiva”.

Não passou a Henry Maine despercebida a necessidade imperativa de aprofundar o estudo dos partidos políticos, os quais, segundo um publicista americano, têm sido “os órfãos da filosofia política”.<sup>39</sup> Com efeito, ressalta Maine: “Das forças que atuam sobre a humanidade nenhuma há sido tão pouco estudada quanto o partido, que todavia merece melhor exame”.<sup>40</sup>

Estudando com proficiência o tema dos partidos políticos, Sait pondera que “sob o regime do sufrágio universal, os partidos são tão inevitáveis quanto as ondas do oceano”.<sup>41</sup>

## **6. Omissão e presença dos partidos políticos na literatura política e jurídica**

Não é das mais copiosas a literatura especializada relativa aos partidos políticos. Nem tampouco atraiu o tema considerável atenção no meio político-filosófico. Lembra Jennings que o insigne pensador inglês John Stuart Mill, de tanta influência na doutrina do Estado liberal, pode escrever, ainda no século XIX, toda a sua obra clássica sobre o governo representativo sem se dar sequer ao incômodo de nomear os partidos políticos.<sup>42</sup>

O mesmo se passa, segundo refere Mac Iver, com Bluntschli, na segunda metade do século XIX (1875), quando publicou sua monumental *Teoria do Estado* sem nenhuma alusão ao governo partidário.<sup>43</sup>

Omissão idêntica se repete na obra de Laband, sobre o direito público alemão (*Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*), publicada ao começo deste século. Nenhuma palavra consta ali acerca dos partidos, como se eles não existissem.<sup>44</sup>

Daí pois não ser de estranhar que um tratadista da envergadura de Jellinek haja escrito estas palavras visivelmente pessimistas: “No ordenamento estatal o conceito de partido como tal nenhuma função



desempenha”.<sup>45</sup> Ou que Triepel haja sido acicamente censurado por Kelsen por haver escrito que “os partidos são um fenômeno extraconstitucional”.<sup>46</sup>

No entanto, posto fossem ferrenhos adversários dos partidos políticos, Bolingbroke e Hume, há duzentos anos, já reconheciam a importância extraordinária dos partidos políticos e se tornavam autores dos estudos mais acurados que o século XVIII consagrou ao assunto.<sup>47</sup>

Assinala Sergio Cotta que o exame científico dos partidos tem início com os ensaios políticos de Hume. Confere o filósofo escocês autonomia científica à matéria partidária.<sup>48</sup>

Com Bryce, teria sido exposta, pela primeira vez, de forma orgânica, segundo Liñares Quintana, a teoria dos partidos políticos.<sup>49</sup> E em 1901, Richard Schmidt, dando à estampa o primeiro volume de sua *Teoria Geral do Estado*, teve, consoante pondera Gustavo Radbruch, o merecimento de haver sido o primeiro tratadista alemão do direito público que reconheceu expressamente os partidos políticos como “forças formadoras do Estado”.<sup>50</sup>

A seguir, aparecem as obras de Ostrogorsky, Max Weber, Michels e Duverger, que resumem a contribuição do nosso século, imprimindo à investigação dos partidos políticos métodos novos ou reconhecendo a significação capital que eles assumem para a democracia contemporânea, convertida numa democracia de partidos.

Não menos incisivo o publicista inglês Mac Iver quando assevera que, sem o sistema partidário, os únicos métodos para chegar-se a uma mudança de governo vêm a ser o golpe de Estado, o *putsch* e a revolução.<sup>51</sup>

Enfim, encarecendo a importância assumida pelos partidos políticos, assinalou Burdeau que “unicamente deles depende hoje a qualificação de um regime político”.<sup>52</sup>

Justifica-se portanto a recente observação de um escritor político dos Estados Unidos quando frisou que o estudo dos partidos políticos é tão importante hoje para a ciência política quanto o da mecânica para a física. Mais e melhor ninguém saberia escrever.<sup>53</sup>

## **7. Os partidos políticos como realidade sociológica: sua ausência dos textos constitucionais**

A realidade sociológica dos partidos políticos passou durante longo período de tempo desconhecida pelo ordenamento jurídico. Os partidos vingavam à margem dos textos legislativos, que fingiam ignorá-los.

Durante a era bismarckiana o direito público alemão considerava os partidos como uniões eleitorais, conforme observa Leibholz, do mesmo passo que a literatura política daqueles dias, para fazê-los mais inofensivos, costumava denominá-los de “ligas eleitorais” ou “uniões de eleitores”.<sup>54</sup> O direito público parecia assim envergonhar-se da existência dos partidos políticos.

Óbvio, portanto, que as Constituições via de regra não se referissem a essas organizações. Ao redor delas, ainda recentemente, se produzia um “vácuo constitucional”. Formava-se aquela “conspiração do silêncio”, a que se refere um autor alemão. Perdurava por conseguinte no fundo de todas essas omissões o ressentimento rousseauiano a respeito dos partidos políticos. Rousseau os apelidara categorias intermediárias de todo incompatíveis com o dogma da soberania popular, isto é, da *volonté générale*.<sup>55</sup>

Resumindo a posição do direito positivo no século passado, Bluntschli escrevia que “o direito público com seu sistema de competências e obrigações nada sabe a respeito de partidos”.<sup>56</sup>

Com efeito, quer a Constituição americana, quer as Constituições francesas do século XIX, nenhuma disposição continham relativamente ao exercício da vida partidária. Constituições novas como a penúltima Constituição Francesa (1946) guardam ainda silêncio a propósito da existência dos partidos políticos, sem embargo da poderosa corrente contemporânea que os institucionalizou juridicamente.

Antes que se operasse a transição de nossos dias (a crescente valorização dos partidos como o mais significativo evento na função dos

mecanismos democráticos contemporâneos), os partidos políticos constituíam apenas um fenômeno sociológico, desprovido de conteúdo ou significação jurídica. Na primeira metade deste século, razão de sobra tinha Radbruch para afirmar que o direito público das democracias não se amoldara ainda à realidade sociológica dos partidos.

Estranhava o filósofo igualmente que as leis e constituições não mencionassem com uma única sílaba sequer as forças políticas, nas quais estavam os pressupostos da realidade jurídica mesma.<sup>57</sup>

Escrevendo depois da Primeira Grande Guerra Mundial a respeito dos partidos políticos, o insigne jurista alemão Triepel aferrava-se em sua obra a uma posição não somente de combate às organizações partidárias como de afirmação de seu caráter meramente social, estranho ao direito e ao organismo estatal.

Com efeito, não foi fácil ao Estado moderno acomodar-se em termos jurídicos a essa realidade nova, essencial e poderosa que é o partido político. Rejeitou-o quando pôde.

Os partidos, como instituições extralegais ou extraconstitucionais, como “parte da Constituição viva”, mas “sem um lugar na Constituição escrita”,<sup>58</sup> pertencem ainda a uma concepção de democracia contra a qual eles bracejam ou investem e que vem a ser a democracia liberal. O lugar dos partidos, porém, conforme veremos, é no Estado social, na democracia de massas, onde chegam à plenitude de seu poder e reconhecimento jurídico.

Todavia, proscritos, ignorados ou desprezados, sua presença submersa em todo sistema de “iniciação democrática”, como o do Estado liberal, acaba por abalar na superfície da vida política, cedo ou tarde, as velhas instituições jurídicas, quer do parlamentarismo, quer do presidencialismo. Nesse abalo é atingido principalmente o caráter parlamentar de referidas instituições. Realidade sociológica, onde quer que vinguem, os partidos políticos representam já uma contradição frontal com os princípios do Estado liberal.

No sistema representativo da liberal-democracia entende-se que o

representante, uma vez eleito, só tem compromisso com a sua consciência. Supõe-se livre e desembaraçado dos vínculos de sujeição a grupos, organizações ou forças sociais, que possam atuar constrangedora e restritivamente sobre seu procedimento político, e assim ditar-lhe atitudes, diminuir-lhe a esfera de autonomia na qual se move o poder de decisão de uma vontade presumidamente livre como é a sua. Ora, essa independência, que caracteriza o chamado mandato livre ou representativo e faz do deputado primeiro o representante da vontade geral ou vontade nacional, sem subordinação às fontes eleitorais, onde se geram o poder político e o próprio mandato, aparece sociologicamente desmentida em toda forma de Estado cujos partidos políticos hajam logrado maior desenvolvimento, assentando bases sólidas de participação e influência nos destinos políticos da coletividade.

O Estado, onde isto aconteça, nominalmente liberal na aparência de seu ordenamento político, nos dogmas que de maneira oficial lhe amparam as instituições, já se acha todavia em adiantada fase de transição para o Estado social, senão em pleno Estado social, que é um Estado solidamente partidário.

Quando se dá a institucionalização jurídica da realidade partidária, e o jurídico coincide com o sociológico, chega-se também oficialmente ao Estado social. Nessa ocasião, os textos constitucionais, sem mais reservas, entram a indicar o lugar que cabe às organizações partidárias no seio da ordem estabelecida.

Deixam então os partidos de ser aquilo que foram no Estado liberal, a *partie honteuse* do sistema, conforme disse Gustavo Radbruch, em crítica ao direito público alemão.<sup>59</sup> E se convertem pois em base — constitucionalmente proclamada e reconhecida — de todo o sistema democrático, com os laços de dependência da representação parlamentar transformados, agora sim, em laços jurídicos, com toda a força e garantia que o direito pode emprestar a uma realidade sociológica, de há muito imperante e inelutável.

Como essa “constitucionalização” ou “legalização” do partido

político se operou, eis o tema que subsequenteiramente entraremos a examinar.

### **8. Os partidos políticos como realidade jurídica: tendência contemporânea para inseri-los nas constituições**

Negar acolhimento constitucional aos partidos políticos nos sistemas democráticos contemporâneos significa simplesmente, segundo Kelsen, “fechar os olhos à realidade”.

Quando se trata de combater, reprimir ou sabotar a democracia, aquela omissão é compreensível, como ao tempo da monarquia constitucional. Mas por inteiro destituída de sentido na hora que passa,<sup>60</sup> hora sabidamente de irreprimível vocação democrática.

Considera Leibholz “de todo perdida” a batalha que o século XIX e parte do século XX travaram contra os partidos políticos.<sup>61</sup> Do mesmo passo, um cientista político do quilate de Finer, perfeitamente cômico da profunda mudança operada, assinala que na presente ordem democrática os partidos deixaram de ser “o governo invisível” para se trans-fazerem no “governo visível e reconhecido das democracias”.<sup>62</sup>

Com efeito, o surto constitucional do primeiro pós-guerra quebrou, conforme nota Loewenstein, o tabu segundo o qual as Constituições não deveriam referir-se aos partidos políticos.<sup>63</sup>

Doravante, o que temos visto é o legislador constituinte variar daquela posição de indiferença aos partidos para sancionar corajosamente a nova realidade político-partidária como realidade constitucional. Introduziu-se o partido político no corpo das constituições. Os partidos se tornam cada vez mais instituições oficiais, que recebem subsídios de agências governamentais e se convertem pois em órgãos do poder estatal, “verdadeiros institutos de direito público”<sup>64</sup> ou “parte do próprio governo”.<sup>65</sup>

Na Inglaterra, segundo Jennings, quem quiser conhecer a Constituição britânica, em toda a extensão e profundidade, como ela verdadeiramente opera, há de começar e terminar pelo estudo dos

partidos políticos.<sup>66</sup> E por mais paradoxal que isso pareça, a Inglaterra, pioneira da organização partidária, é das democracias que mais retardadas se apresentam ainda no reconhecimento legal daquelas organizações, visto que ali, conforme assinala Field, nenhum ato do Parlamento ou decisão judicial mencionou jamais o nome dos partidos políticos, entidades por conseqüência “destituídas de direitos e obrigações legais”.<sup>67</sup>

Nos Estados Unidos, a consagração legal do partido político ocorre ainda com alguma lentidão. O silêncio das Constituições estaduais e da Constituição federal sobre essas entidades acarretou durante cerca de cem anos a indiferença da ordem jurídica aos partidos políticos.

Com efeito, das Constituições estaduais somente 17 empregam fortuitamente o termo partido político.<sup>68</sup> Sem embargo, os tribunais americanos têm manifestado reconhecimento ao direito que possuem os partidos políticos de exercerem livremente sua ação, tomando por base as garantias constitucionais relativas à liberdade de reunião, de imprensa, de opinião e de sufrágio.

Alguns Estados já legislam acerca do funcionamento dos partidos, tendo principalmente em vista coibir fraudes e abusos nas convenções e eleições primárias, bem como tolher a perversão do sufrágio pelo suborno eleitoral.

Conseqüentemente, é de admitir que o partido político nos Estados Unidos já deixou de ser, conforme assinalam Binkley e Moos, aquela organização “tão livre de interferência oficial quanto uma sociedade literária”, para se transformar em “órgãos de governo, legalmente reconhecidos”.<sup>69</sup>

No continente europeu, foi a Constituição italiana de 1947 que em primeiro lugar deu o passo mais largo para a confirmação jurídica do partido político e compreensão dos seus fins de caráter institucional.

Declara o artigo 49 da Constituição italiana que “todos os cidadãos têm o direito de organizar-se em partidos políticos, a fim de cooperar, de maneira democrática, na determinação da política

nacional”.

Inspirado sem dúvida, nesse texto, onde uma tendência se apresenta palpavelmente vitoriosa, qual seja aquela que conduziu o partido político da realidade sociológica para a realidade jurídica, pôde Ferri designá-la como sendo a “síntese dos órgãos estatais destinados ao exercício das funções de governo”.<sup>70</sup>

A institucionalização jurídica dos partidos fez progresso assombroso, quase revolucionário, no artigo 21 da Lei Fundamental de Bonn, que Leibholz interpreta como o reconhecimento oficial pela ordem jurídica do moderno Estado democrático de bases partidárias.<sup>71</sup>

Com efeito, reza esse artigo: “Os partidos participam na formação da vontade política do povo”, etc. A disposição constitucional constante do mesmo texto protege a seguir os fundamentos democráticos da organização partidária.

Prevê-se ali a medida supressiva dos partidos cuja ação contrarie a essência democrática do regime. Não representa essa última determinação contributo inovador dos constituintes alemães, como escrevem alguns tratadistas estrangeiros, porquanto já se achava no texto da Constituição Brasileira de 1946, três anos anterior à Constituição alemã de Bonn.

Várias Constituições dos Estados alemães (*Laender*) seguem também o modelo federal, adotando preceitos pertinentes ao regime jurídico das organizações partidárias.

Das Constituições latino-americanas, a mais adiantada a esse respeito vem a ser inquestionavelmente a do Uruguai, de 1952, que leva a cabo a incorporação direta do partido político no sistema de governo, fixando uma participação proporcional dos partidos no colegiado que rege o País.

A esse processo que há redundado na constitucionalização dos partidos não se mostram alheias as Constituições do campo socialista, onde, em primeiro lugar, aparece a Constituição soviética de 1936, cujo artigo 126 proclama o lugar de vanguarda do Partido Comunista na liderança da classe operária, “em sua luta pelo fortalecimento e

implantação do sistema socialista”.

Assinalando sobretudo a participação dos partidos no processo governamental, a Constituição da República Democrática Alemã (arts. 91 e 92) acolhia diversos preceitos que patenteavam o superior grau de institucionalização jurídica já alcançado ali pelas forças partidárias.

A institucionalização legal dos partidos políticos nos países democráticos compreende importantes aspectos que Forsthoff assim compendiou: a) eleição autêntica e verdadeira; b) relação do eleitor com o eleito; e c) relação dos eleitos com o seu partido.<sup>72</sup>

**9. As modalidades de partidos: partidos pessoais e partidos reais (Hume), partidos de patronagem e partidos ideológicos (Weber), partidos de opinião e partidos de massas (Burdeau), partidos do movimento e partidos da conservação (Nawiasky)**

Do século XVIII aos nossos dias, surgiram várias classificações de partidos. A mais antiga é provavelmente a de Hume, que distinguiu duas categorias principais: partidos de pessoas e partidos reais.

Os partidos pessoais teriam por base sentimentos de amizade ou aversão, quanto a pessoas. Esses sentimentos impelem os adeptos ao combate político. Aí se lhes oferece ensejo de dar provas de lealdade e dedicação. Os partidos reais por sua vez fundam-se “em alguma diferença real de sentimentos ou interesse” (Hume).

A classificação seguinte, que teve mais voga na ciência política, foi a de Friedrich Rohmer, exposta em 1844, no livro de Theodore Rohmer, *Teoria dos Partidos Políticos (Lehre von den politischen Parteien)*.

Inspirado nos princípios da doutrina orgânica da Sociedade e do Estado, sobretudo naquele organicismo espiritualista, de fundo ético, que animou a obra de inumeráveis juristas e filósofos da primeira metade do século XIX, Rohmer, empregando até mesmo linguagem organicista — quando por exemplo se refere ao “corpo estatal” — distingue quatro tipos fundamentais de partidos, cuja natureza, para ele, corre paralela às fases de desenvolvimento do organismo humano: o



partido radical, com a alma das crianças; o liberal com a psicologia dos adolescentes; o conservador, com o espírito dos homens feitos, maduros e adultos, e, enfim, o absolutista, com o caráter da velhice.

Das mais afamadas é indubitavelmente a classificação de Max Weber que cifra a realidade partidária em duas formas básicas: os partidos de patronagem e os partidos ideológicos, consoante o princípio interno à força do qual se constituem.

As organizações políticas de patronagem são aquelas, segundo o sociólogo, que têm principalmente em mira galgar o poder, mediante eleições, a fim de lograr posições de mando para os seus dirigentes e vantagens materiais, sobretudo empregos públicos, para sua clientela.<sup>73</sup>

Os partidos ideológicos (*Weltanschauungsparteieri*) buscam a realização de ideais de conteúdo político,<sup>74</sup> e se propõem por vezes a reformar e transformar toda a ordem existente, inspirados por princípios filosóficos, que implicam uma concepção nova da sociedade e do Estado. Não raro, sua ação política, sobre envolver matéria de teor constitucional, reflete do mesmo passo dissidência com a estrutura política e social estabelecida.

Todavia, a tradição partidária européia mostra partidos ideológicos, como os liberais e conservadores, católicos e protestantes, que atuam na órbita política em inteiro acordo com o espírito das instituições, sem suscitarem questões de fundo, pertinentes à natureza do regime, como são as questões filosóficas ou determinadas espécies de questões econômicas básicas.

Essas agremiações, portanto, não obstante sua natureza ideológica, em nada diferem dos partidos norte-americanos — republicanos e democratas, salvo no caráter de patronagem de que estes últimos essencialmente se revestem.

Reduzem-se os partidos a duas modalidades fundamentais, segundo Burdeau: partidos de opinião e partidos de massas.

De conformidade com aquele doutrinador, os partidos políticos são partidos de opinião quando admitem em seus quadros a participação de pessoas da mais variada origem social, quando, pelo

programa e pela ação, aderem à ordem social existente, ou quando dispõem de um fraco poder de pressão sobre os respectivos componentes, ou ainda, quando patenteiam sua índole individualista através do lugar concedido às personalidades políticas.<sup>75</sup>

Esses partidos, que no entender do mesmo publicista francês se acham agora decadentes, caracterizaram o antigo Estado liberal. As reformas que eles preconizam jamais atingiam as bases da sociedade. Suas exigências, com apelo à livre participação de todos, não levavam em conta a origem social dos adeptos. Volviam-se sempre para o Estado que existe e não para o Estado que deveria existir.

Aos partidos de opinião contrapõe Burdeau os partidos de massas. Marcam estes o século XX e assinalam o momento de intervenção política de consideráveis parcelas do povo, dantes excluídas de qualquer ingerência na vida pública.

Via de regra, o partido de massas assina à ordem política uma feição autoritária, introduz-se perturbadoramente no sistema democrático através do sufrágio universal, e apresenta geralmente teses de sabor reivindicatório, representativas de interesses e não de opiniões, de grupos ou classes e não de indivíduos ou personalidades, de homens impulsionados pelo inconformismo com a ordem existente e não de pessoas portadoras de vontade meramente discrepantes.

Esses partidos fazem da ideologia o instrumento da transformação social, agrupam os filiados pela identidade de seu estado econômico, pela origem material e pela destinação também material das aspirações igualitárias do homem-massa, aquele que, segundo Burdeau, “abdica sua autonomia em proveito do grupo” e se submete ao rigor da disciplina e à homogeneidade doutrinária que o partido lhe impõe, fora de qualquer discussão.<sup>76</sup>

Escreve ainda o mesmo publicista que os partidos de opinião querem o poder num regime de concorrência, ao passo que os partidos de massas aspiram o monopólio do poder, ao regime de partido único, com o qual “esmagam a oposição” e impõem o triunfo de uma “ortodoxia governamental única e exclusiva”.<sup>77</sup>

Segundo Nawiasky, não há somente partidos fundados na ideologia, nos interesses ou na patronagem, mas partidos que exprimem o descontentamento ou o conformismo com a ordem estabelecida. Faz-se mister por conseguinte tomá-los também sob esse último ângulo — o descontentamento ou o conformismo, distinguindo aí duas modalidades principais: os partidos de movimento que buscam alterações básicas no sistema institucional vigente e os partidos da conservação, cujo programa via de regra se concentra na resistência às mudanças propostas, com referência às instituições.<sup>78</sup> São estes últimos também os partidos da ordem e da tradição.

1. Edmund Burke, “Thoughts on the cause of the Present discontents”, in: *The Works of Edmund Burke*, I, p. 189.
2. Henry Levy-Bruhl, *Aspects Sociologiques du Droit*, pp. 164-165.
3. Bluntschli, in: *Deutsches Staats-Woerterbuch*, v. 7, p. 718. 4. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª ed., p. 114.
5. Max Weber, *Staatssoziologie*, p. 50.
6. Gustav Radbruch, “Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrecht”, in: G. Anschuetz, & R. Thoma, (ed.), *Handbuch des Deutschen Staatsrecht*, v. 1, p. 287.
7. Hans Nawiasky, *Die Zukunft der politischen Parteien*, p. 22.
8. Hans Nawiasky, *Allgemeine Staatslehre*, v. 1, parte 2, p. 92.
9. Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, p. 19.
10. W. Hasbach, *Die moderne Demokratie*, p. 471.
11. G. C. Field, *Political Theory*, p. 168.
12. E. E. Schattschneider, *Party Government*, p. 187.
13. E. M. Sait, *American Parties and Elections*, p. 141.
14. F. Goguel, p. 685.
15. Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. 1., p. 426.
16. Halifax, “Political thoughts and Reflections”, in: *Works*, p. 227 e 225 respectivamente.
17. Henry St. John & Viscount Bolingbroke, *Letters on the Spirit of Patriotism, on the Idea of a Patriot King, and on the State of Parties at the Acession of King George the First*, pp. 150-151.
18. David Hume, *Essays, Moral, Political, and Literary*, v. 1, pp. 127-128.
19. T. Hobbes, *De cive*, Cap. 10, §§ 12-13.
20. Condorcet, *apud* Sergio Cotta, “Les partis et le pouvoir dans les théories politiques du Début de XVIII Siècle”, in: *Le Pouvoir*, p. 91.

21. Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, t. I, p. 277.
22. George Washington, in: J. D. Richardson, *Messages and Papers of the Presidents*, v. 1, p. 218.
23. John Adams, *apud* E. Binkley Wilfred & Malcolm C. A. Moos, *Grammar of American Politics*, p. 179.
24. John Taylor, *An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of the United States*, p. 196.
25. John Marshall. Citado em *The Life of John Marshall*, v. 2, p. 410.
26. Henry Jones Ford, *The Rise and Growth of American Politics*, p. 90.
27. Alain, *apud* Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. 1.
28. Bluntschli, in: *Deutsches Staats-Woerterbuch*, v. 7, p. 720.
29. Idem, *ibidem*, pp. 720-721.
30. Francis Lieber, *Manual of Political Ethics*, 2ª ed., v. II, p. 253.
31. Sergio Cotta, “Les Partis et le pouvoir dans les théories politiques du Début de XVIII Siècle”, in: *Le Pouvoir*, t. 1, pp. 102-103.
32. Bluntschli, *ob. cit.*, p. 721.
33. Sergio Cotta, *ob. cit.*, p. 102.
34. Bolingbroke, *apud* Sergio Cotta, *ob. cit.*, p. 102.
35. Austin Rannay, & Willmoore Kendall, *Democracy and the American Party System*, p. 126.
36. John Adams, *apud* Correa M. Walsh, *The Political Science of John Adams*, p. 152.
37. Walter Bagehot, *The English Constitution*, p. 126.
38. James Bryce, *Modern Democracies*, I, p. 119.
39. E. E. Schattschneider, in: “Defense of Political Parties”, in *Party Government*, *apud* *Political Thought in America*, Andrew M. Scott, p. 520.
40. Henry Sir Maine, *apud* Schattschneider, *apud* Scott, *Political Thought in America*, P. 518.
41. Edward McChesney Sait, *Political Institutions. A Preface*, p. 519.
42. W. Ivo Jennings, *The British Constitution*, 3ª ed., p. 31.
43. R. M. Mac Iver, *The Modern State*, p. 397-398.
44. Veja-se o que diz a esse respeito Gerhard Leibholz em “Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes”, *Recht, Staat, Wirtschaft*, p. 108.
45. G. Jelinek, *Allgemeine Staatslehre*, p. 114.
46. Triepel, *Staatsverfassung und Politische Parteien*, p. 24 e ss.
47. Sergio Cotta, “Les Partis et le Pouvoir dans les théories politiques du début du XVII<sup>e</sup> siècle”, in: *Le Pouvoir*, t. I, p. 100.
48. Idem, *ibidem*, p. 117.
49. S. V. Liñares Quintana, *Los Partidos Políticos*, p. 31.
50. Richard Schmidt, *Allgemeine Staatslehre*, I, p. 253 e ss. Gustav Radbruch, *ob. cit.*, p. 288.
51. R. M. Mac Iver, *The Modern State*, p. 399.
52. Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. 1. pp. 473-474.
53. Earl Latham, “Editor’s Foreword”, in: Austin Ranney & Willmore Kendall,

- Democracy and the American Party System*, p. XI.
54. G. Leibholz, "Der Parteienstaat", ob. cit. p. 108.
55. Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, pp. 363-364.
56. Bluntschli, in: *Deutsches Staats-Woerterbuch*, v. 7, p. 718.
57. Gustav Radbruch, ob. cit., p. 288.
58. Jesse Macy, & John Gannaway, *Comparative Free Government*, pp. 177-178.
59. Gustav Radbruch, ob. cit., p. 288.
60. Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2<sup>a</sup> ed., p. 23.
61. G. Leibholz, *Das Wesen der Repraesentation und der Gestaltwandel der Demokratie, in 20 Jahrhundert*, p. 91.
62. H. Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, I, p. 620.
63. Karl Lowenstein, "Weber und die parlamentarische Parteidisziplin im Ausland" in: *Die politischen Parteien im Verfassungsrecht*, p. 364.
64. José Amnchástegui, *apud* S. V. Liñares Quintana, *Los Partidos Políticos*, p. 36.
65. Charles E. Merriam, & Harold Foote Gosnell, *The American Party System*, pp.415-416.
66. W. Ivo Jennings, *The British Constitution*, 3<sup>a</sup> ed., p. 31.
67. G. C. Field, *Political Theory*, p. 165.
68. São as constituições do Alabama, Califórnia, Georgia, Louisiana, Maryland, Mississippi, Nebraska. Novo México, Nova Iorque, Nevada, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvannia, Carolina do Sul, Virginia e Utah.
69. Binkley-Moos, *A Grammar of American Politics*, p. 197.
70. Ferri, *Studi'sui Partiti Politici*, p. 170.
71. G. Leibholz, "Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes", in *Recht, Staat, Wirtschaft*, v. III.
72. Ernst Forsthoff, "Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien", in *Die Politischen Parteien im Verfassungsrecht*, pp. 6-7.
73. Max Webber, *Staatssoziologie*, p. 50.
74. Idem, *ibidem*, p. 53.
75. Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. 1, pp. 435-437.
76. Georges Burdeau, *La Democratie*, p. 57.
77. Georges Burdeau, *Traité de Science Politique* t. I, p. 434.
78. Hans Nawiaksky, *Allgemeine Staatslehre*, p. 97.

## OS SISTEMAS DE PARTIDOS

*1. O sistema bipartidário — 2. O sistema multipartidário — 3. O partido único. — 4. A teoria marxista do partido político — 5. A representação profissional e os partidos políticos — 6. O partido político na Inglaterra — 7. O partido político nos Estados Unidos*

### **1. O sistema bipartidário**

Adota o Estado partidário contemporâneo três sistemas principais de partidos: o bipartidário, o multipartidário e o partido único. Este último mais freqüente nos regimes totalitários.

O sistema bipartidário, que teve em Laski um de seus ardentes propugnadores, é considerado por alguns escritores políticos como o sistema democrático por excelência em matéria de organização partidária. Entende Field que nenhum outro sistema há mais aberto à participação direta, imediata, efetiva e influente do eleitor na escolha dos governantes quanto este, arraigado, quer no gosto, quer na preferência dos cidadãos em todos aqueles países onde tradicionalmente o perfilham as instituições.<sup>1</sup>

O sistema bipartidário tem algo que corresponde a um traço natural de divisão política da sociedade, conforme assinala Duverger, o qual observa que se nem sempre há um dualismo de partidos, “quase sempre há um dualismo de tendências”.<sup>2</sup>

No dizer de Nawiasky, são pressupostos do sistema bipartidário, em primeiro lugar, que ambos os partidos se ponham de acordo quanto aos fundamentos de organização e direção do Estado, a saber, quanto ao regime, e a seguir, que ambos se reconheçam em termos de mútuo respeito e lealdade.<sup>3</sup>

À oposição cabe, por conseqüência, lugar todo especial no sistema, visto que ela é potencialmente o governo em recesso, a força

invisível, fora do poder, mas pronta já para assumi-lo a qualquer instante desempenhando assim função necessária e indispensável à caracterização democrática do sistema.

De tamanha importância essa função que na Inglaterra se acha ela de todo institucionalizada pelo “Minister’s of the Crown Act”, de 1937, o qual, não somente manda estipendiar a Oposição, como lhe confere o título oficial de “Líder da Oposição de Sua Majestade”. A Oposição tem portanto nominalmente uma situação jurídica privilegiada no sistema inglês que os partidos como tais nunca lograram ali alcançar.

Seria deplorável equívoco supor que o sistema bipartidário significa literalmente a existência apenas de dois partidos. Não. É possível que vários partidos concorram às urnas, mas o sistema tecnicamente se acha de tal forma estruturado, que só dois partidos reúnem de maneira permanente a possibilidade de chegar ao poder.

No caso dos Estados Unidos, a rigidez bipartidária é de tal ordem que nenhum pequeno partido veio jamais a se converter num grande partido e vice-versa: não há notícia de nenhum grande partido que haja passado à condição de pequeno partido.

Tal peculiaridade levou um dos mais afamados publicistas daquele país a dizer que o “sistema bipartidário é a fortaleza de Gibraltar da política americana”, onde os pequenos partidos não constituem senão “movimentos educacionais”.<sup>4</sup>

Formam os dois partidos, conservadores e republicanos, a espinha dorsal da política americana e ostentam admirável flexibilidade, bem como invulgar poder de acomodação, a ponto de haverem sido comparados por um jornalista americano a duas garrafas vazias que podiam receber todo e qualquer conteúdo, contanto que se não mudassem os rótulos...

O sistema bipartidário americano não fez, todavia, desprezível ou nula a participação dos pequenos partidos, a despeito da impotência política em que continuamente ficam para a escalada do poder.

Com efeito, seus princípios e suas idéias, sustentados não raro

com todo os rigores de súbita radicalização, acabam depois incorporados ou apropriados pelos dois grandes partidos, os quais sabem acomodá-los lentamente ao gênio político da sociedade americana. Há quem queira vislumbrar aí a causa profunda da inexistência de um partido socialista nos Estados Unidos ou pelo menos o malogro político das pequenas agremiações de caráter ideológico.

O sistema bipartidário oferece historicamente no exemplo do Partido Trabalhista inglês o caso da ascensão de uma terceira força à posição de grande partido, bem como a queda correspondente da organização partidária que até então figurava nessa qualidade, a saber, o velho Partido Liberal.

Houve época de crise no sistema partidário da Inglaterra em que o bipartidismo cedeu lugar a um tripartidismo temporário. Esse tripartidismo aliás não se acha excluído de reaparição na vida política daquele país, tradicionalmente bipartidário, onde o bipartidismo é mais ideológico do que patronal, ao contrário do que sucede nos Estados Unidos, onde não raro o poder das idéias se curva à força dos interesses.

Causas variáveis têm sido invocadas para explicar a existência do sistema bipartidário tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos.

Uns se referem ao gênio anglo-saxônico, outros à ambiência histórica. Já houve até quem se reportasse ao gênio esportivo do povo inglês (Salvador de Madariaga).

Duverger, criticando e rejeitando todas essas causas indigitadas, se fixa na “influência de um fator geral de ordem técnica: o sistema eleitoral”, que atua a esse respeito com a força de uma lei sociológica quando se trata da aplicação do escrutínio majoritário de um único turno. Essa forma de escrutínio conduz, com raríssimas exceções ao dualismo partidário, segundo observa aquele autor.”<sup>5</sup>



## **2. O sistema multipartidário**

Principia a rigor o sistema multipartidário com a presença de três ou mais partidos políticos em disputa do poder num determinado sistema estatal.

Os adeptos do pluralismo partidário amplo louvam-no como a melhor forma de colher e fazer representar o pensamento de variadas correntes de opinião, emprestando às minorias políticas o peso de uma influência que lhes faleceria, tanto no sistema bipartidário como unipartidário.

Afirma-se ademais que o sistema multipartidário é de cunho profundamente democrático, pois confere autenticidade ao governo, tido por centro de coordenação ou compromisso dos distintos interesses que se movem no mosaico das várias classes da sociedade, classes cuja voz de participação, através do partido político, se alça assim à esfera do poder.

No sistema parlamentar do moderno Estado partidário, o multipartidismo conduz inevitavelmente aos governos de coligação, com gabinetes de composição heterogênea, sem rumos políticos coerentes, sujeitos portanto pela variação de propósitos a uma instabilidade manifesta. Não obstante, esses governos por sua natureza mesma são dos mais sensíveis aos reclamos da opinião pública.

No sistema presidencial, indica-se ordinariamente a pulverização partidária como fator de enfraquecimento do regime, determinando-lhe, não raro, o colapso.

Em primeiro lugar, pela facilidade que tem um executivo forte de dominar partidos fracos, numericamente excessivos, sem coesão interna, cobiçosos de vantagens, prestes a sacrificarem a honra cívica em acordos fáceis ou acomodações desairosas, contanto que os interesses imediatos da patronagem, no sentido sociológico weberiano, saiam de logo satisfeitos. O Parlamento apaga-se então no anonimato de seu destino político e um executivo onipotente, caudilhista de vocação, a meio passo já da ditadura, é a única expressão visível do poder.

Em segundo lugar, o parlamento se pode converter numa casa de resistência ao executivo, que cai prisioneiro de um Congresso hostil, dominado por maiorias facciosas e passionais, cuja ação tolhe os passos à administração e frustra-lhe o programa governativo.

A guerra civil dos dois poderes, paralisando o mecanismo constitucional, é então o prenúncio das soluções ditatoriais iminentes. Demais, o sistema multipartidário, precisamente por tornar mais nítido, ostensivo, agudo e inevitável o quadro da luta de classes na sociedade, vem sendo incriminado de embaraçar a captação de uma vontade geral, institucionalizando conseqüentemente a divisão das opiniões, tornando-as cada vez mais estanques, irreduzíveis, incomunicáveis.

Enfim, é o sistema multipartidário acoimado de emprestar aos pequenos partidos influência política desproporcionada e incompatível com a modestíssima força eleitoral de que dispõem, mormente quando surgem eles por fiel de balança nas competições pelo poder.

Assim como Duverger ligou o sistema bipartidário ao sistema de escrutínio majoritário de turno único, outros autores, pondo igual ênfase no emprego da técnica eleitoral e seus efeitos sobre a organização dos partidos, assinalam os estreitos vínculos existentes entre o sistema de representação proporcional e a multiplicidade de partidos.

Stuart Mill, segundo refere Lowell, saudara o método da proporcionalidade partidária como “a salvação da sociedade”,<sup>6</sup> afirmativa estranha na palavra de um pensador liberal, quando a verdade bem sabida e confirmada é a de que semelhante técnica acompanha historicamente o declínio do Estado liberal e sua virtual substituição por uma democracia de partidos, de índole plebiscitária.

Com efeito, a democracia parlamentar e representativa do liberalismo sucumbe, conforme se deduz das observações de Heller, toda vez que, mediante o emprego da nova técnica eleitoral, o partido político toma o lugar do indivíduo na qualidade de titular do direito de representação proporcional.<sup>7</sup>

No mesmo sentido, são também as observações de Leibholz

acerca da representação proporcional, que serve de instrumento à democracia de massas na passagem do Estado parlamentar-representativo ao Estado partidário de nossos dias.<sup>8</sup>

Em suma, essa modalidade de representação não somente enseja a proliferação dos partidos políticos de caráter rígido e centralizador, com sólidos mecanismos burocráticos, como “enfreia a evolução para o sistema bipartidário”.<sup>9</sup>

### **3. O partido único**

O termo mesmo partido é já um protesto da lógica e do bom senso contra a expressão partido único ou partido totalitário, dois contrassensos que em rigor nada significam.

Com efeito, pensadores da categoria de Bluntschli, Levy-Bruhl e Nawiasky têm chamado a atenção para a incompatibilidade entre a noção de parte ou partido e a de todo, por conseqüência, para a indeclinável obrigação de “não identificar-se o partido com o conjunto, o povo e o Estado”.<sup>10</sup>

As ditaduras do século XX, com raras exceções, fizeram porém do partido único o instrumento máximo de conservação do poder, sufocando, pela interdição ideológica, o pluralismo político, sem o qual a liberdade se extingue.

Do mesmo passo, identificaram o partido com o Estado ou a nação, precisamente aquilo que mais repugna à índole do termo, conforme acabamos de ler em Bluntschli. Como andam longe pois os tempos em que os filósofos políticos do liberalismo combatiam ainda os partidos por entenderem erroneamente que a sua presença equivalia à partilha do poder estatal, ou seja, à quebra do princípio unitário da soberania!

Entendem alguns autores que o partido único é a máxima inovação política do século XX, mas outros, como Duverger, são de parecer que a originalidade consiste no apoio que proporciona à

ditadura, da qual se converte em sustentáculo.<sup>11</sup>

Exprime o partido único na sociedade de massas a conclusão de um desdobramento inevitável do sistema político, no instante em que a crise social faz impossível a manutenção da democracia. Perdidas por esta as condições de sobrevivência em bases individualistas, entra ela numa aguda crise de gestação de que resulta a forma nova da democracia de massas. Não raro a crise democrática toma saída de todo imprevista desembocando na ditadura do partido único.

A revolução e a contra-revolução social no século XX geraram pois politicamente em alguns Estados o partido único. Mas onde nos últimos anos sua aparição se fez mais freqüente foi naqueles países recém-egressos do regime colonial. Aí o partido único aparece como força política coroada pelo prestígio haurido na participação que teve durante o movimento criador da independência nacional.

Vários países afro-asiáticos instituíram o partido único desde a emancipação, obrigando assim os publicistas a reexaminar-lhe o caráter democrático. Como se sabe, a concepção democrática do Ocidente, entre outros princípios, vem vazada na regra do pluralismo partidário. O partido único atentaria contra a essência do sistema democrático.

No entanto, alguns publicistas, fazendo exceção a esse postulado rígido, admitem o caráter potencialmente democrático de determinadas ordens políticas, nas quais o partido único tem caráter meramente provisório, até que se consolide um sistema de instituições novas produzidas pela revolução, cujos postulados o unitarismo partidário esposa.

O partido único surge ademais como remédio nas ocasiões de crises mais graves e dolorosas. Mas seu cunho antidemocrático somente se descobre ou fica nu quando entra ele definitivamente a institucionalizar-se. Estados de arraigada tradição democrática, como a Inglaterra e a França, em período de guerra ou às vésperas de uma guerra, se serviram já, temporariamente, da “união sagrada”, da “frente única” e compacta de suas forças políticas para conjurarem o perigo oriundo da comoção externa.

O “gabinete de guerra” de Churchill durante a segunda conflagração mundial exprimiu a unidade nacional, constituiu modalidade de partido único, o partido da pátria, que fez do armistício político interno o requisito indispensável à concentração de todos os esforços para a salvação nacional.

Indulgente com o partido único provisório, Durverger aponta o exemplo da Turquia, que, de 1923 a 1946, suprimiu o pluralismo partidário e conservou, todavia, nos quadros do regime, uma organização partidária única, sob a inspiração da “ideologia democrática”. Cumprida a missão renovadora, o partido único, fiel à sua índole democrática, consentiu ali, em 1950, segundo o mesmo pensador, o “triunfo pacífico” da oposição.<sup>12</sup>

Afigura-se-nos porém insustentável o parecer do jurista francês. Uma vez admitido, teria que abranger igualmente os partidos únicos dos Estados socialistas, cujo caráter democrático Duverger lhes nega, após concedê-lo ao antigo partido único da ditadura turca. Não há razão, em matéria de partido único, para dar-se bula de democracia a Atatürk e recusá-la a Kruschov.

Doutrinariamente, o partido único do socialismo marxista supõe-se tão transitório quanto o Estado, na lógica mesma do sistema, se ele, com efeito, pudesse, em presença da realidade social e política, ultimar um dia trajetória implicitamente traçada nos postulados da teoria marxista do Direito e do Estado.

No sistema de partido único não há alternativa para o eleitor em face do poder. Fica ele assim privado de fazer escolha genuína, conforme Field judiciosamente assinala.<sup>13</sup> Ademais, nesse sistema, “o partido se confunde com o poder” e sua doutrina se torna “a idéia do direito oficial”.<sup>14</sup>

A função do partido é portanto diferente daquela que ele tem no pluralismo democrático. A eleição configura-se secundária, destituída já do caráter competitivo, sem o diálogo das opiniões contraditórias. Toma portanto o aspecto plebiscitário de mera designação ou ratificação de escolha antecedentemente feita. Mas nem por isso deixa o partido de

desempenhar papel de suma importância, visto que lhe cabe, segundo Levy Bruhl, manter o contato entre o governo e as massas populares, constituir as elites do poder e sustentar a propaganda oficial do regime.<sup>15</sup>

Acrescenta ainda aquele pensador que a função ideológica, sendo uma função política global, se torna incontestável e dominante. Substitui em relevância tanto a função eleitoral como a função representativa dos partidos no pluralismo. Adverte porém o mesmo sociólogo que são graves os riscos que o sistema acarreta: em primeiro lugar, a estagnação, seguida logo mais da burocratização, do “unanimismo” ou “conformismo integral”, entibando assim a iniciativa, gelando o entusiasmo criador, paralisando a vontade livre.<sup>16</sup>

Males são estes pois que nas ditaduras contemporâneas emprestam ao partido único sua feição real e verdadeira e nos autorizam a repetir com Croce, citado por Afonso Arinos, que “o sonho do partido político único, por mais bem intencionado e honesto, tem o inconveniente de se referir a algo que não é nem partido nem político”.<sup>17</sup>

#### ***4. A teoria marxista do partido político***

Os clássicos do marxismo, desde Marx e Engels a Mao Tse Tung, não se ocuparam minudentemente com uma teoria dos partidos. Não se nos depara neles nenhuma exposição especial e metódica consagrada ao assunto, o qual, versado sempre de leve, continua ainda implícito em larga parte na doutrina geral do marxismo, em sua concepção acerca da Sociedade, do Estado e do Direito.

É possível todavia colher algumas proposições básicas em lugares esparsos da copiosa literatura marxista, nas quais se patenteia a natureza do partido político, pelo ângulo da ideologia proletária.

A concepção materialista da história aplicada a todas as manifestações da vida social igualmente explica o poder político e seus instrumentos de ação.

Distingue o marxismo o caráter do partido na sociedade burguesa e na sociedade socialista. No seio da burguesia, segundo aquela doutrina, a pluralidade de partidos exprime antes de mais nada a existência da própria luta de classes.

Stalin, em 1936, comentando a nova Constituição soviética e criticando os postulados básicos da democracia ocidental, assim resumia a posição marxista: “No que tange à liberdade de diferentes partidos políticos, sustentamos de certo modo opiniões distintas. O partido é parte da classe, sua parte mais progressista. O sistema pluripartidário somente pode existir numa sociedade onde haja antagonismos de classes, cujos interesses se apresentam mutuamente hostis e inconciliáveis”.<sup>18</sup>

Muito mais precisa porém vem a ser a caracterização dos partidos políticos pelo sociólogo marxista Oppenheimer em sua obra clássica sobre o Estado: “O partido é na sua origem e continuidade tão-somente a representação organizada de uma classe... O interesse especial do grupo dirigente consiste em manter por meios políticos o direito em vigor por ele mesmo imposto; é pois “conservador”. O interesse do grupo dominado, ao contrário, consiste em revogar esse direito e substituí-lo por um novo direito de igualdade de todos os habitantes do Estado: é “liberal” e “revolucionário”.<sup>19</sup>

No *Manifesto Comunista* (1848), afirmou Marx que era dever de todos os proletários se organizarem “numa classe e correspondentemente num partido político”. Foi das raríssimas alusões que ele fez ao partido, convertido depois no principal instrumento de destruição da sociedade capitalista e suas instituições.

Quanto a Lênin, há em sua obra aforismos raros, mas extremamente precisos em fixar o sentido marxista do partido político. Diz Lênin que o partido é a vanguarda organizada e disciplinada do proletariado revolucionário, pois “nele vemos a razão, a honra e a consciência de nossa época”.<sup>20</sup>

Stalin, por sua vez, escreve que “o partido leva a cabo a ditadura do proletariado”, embora negue a identidade entre ele e o Estado.<sup>21</sup>

A revista *Partijnajazizn*, pouco depois do XX Congresso do Partido Comunista da URSS estampava um artigo de fundo, no qual se lia: “Liberdade de discussão e unidade de ação — eis o que Lênin exigia do partido. Nosso partido não é nenhum clube de debates, mas uma organização de luta”.<sup>22</sup>

A profecia de morte que o marxismo faz com respeito ao Estado, reconhecendo-lhe o caráter fundamentalmente histórico, sua condição de comitê executivo da classe dominante (Michels) ou “sindicato formado para defender os interesses do poder existente”, fadado porém a desaparecer, “extinguir-se”, ou acabar no museu de raridades antigas ao lado da roda de fiar e do machado de bronze, segundo o dizer irônico de Engels, é igualmente válida a propósito dos partidos políticos.

O partido socialista mesmo é o partido de uma classe: o proletariado e sua ditadura. Partido único, “que não pode repartir a liderança com outros partidos”, conforme assinalava Zdanov, em 1938, citando Lênin, esse partido, com o desaparecimento da sociedade de classes, acompanhará também o Estado em sua caminhada para o túmulo. Tal se dará, segundo a previsão marxista, na passagem do socialismo ao comunismo.

Com efeito, Mao Tse Tung, numa reminiscência das velhas idéias de Rohmer, no século XIX, sobre a vida orgânica dos partidos, vestidas porém com a linguagem e os conceitos da doutrina marxista, escreveu: “Um partido político percorre tanto quanto um ser humano os estádios da infância, juventude, idade adulta e velhice. O Partido Comunista da China já não é nenhuma criança ou adolescente. Chegou à maioridade. Quando um homem se torna velho, morre depressa; o mesmo acontece também com os partidos políticos. Com a abolição das classes, todos os instrumentos da luta de classes — os partidos políticos e o aparelho estatal perdem também suas funções, fazem-se supérfluos e se extinguem lentamente, após haverem preenchido sua função histórica. A sociedade humana terá alcançado então um grau mais adiantado”.<sup>23</sup>

O pontífice máximo do marxismo contemporâneo, seu único teorista talvez, resumiu pois lapidarmente a teoria dos partidos



políticos, do ponto de vista da doutrina que ora examinamos.

Sem dúvida, a sociedade de classes engendra os partidos de classes (pluripartidismo burguês); estes, com a chamada ditadura do proletariado, se reduzem porém a um partido único. Esse partido corresponde ainda à fase intermediária do socialismo e sua implantação pela violência.

Enfim, consumada a transição para o comunismo, na suposta sociedade sem classes, cessariam de existir tanto o partido único dirigente como também o Estado, antiga máquina de coerção.

## **5. A representação profissional e os partidos políticos**

Não são em pequeno número os teóricos políticos que vêm por único remédio aos efeitos perniciosos dos grupos de pressão ou dos *lobbyists* a instituição do poder político com base na representação profissional e na conseqüente extinção dos partidos políticos.

Preconizando essa solução, supõem ser a crise dos partidos em larga parte determinada pela incapacidade em que se acham eles de reduzir ao interesse geral certos anseios de classe, que ficam portanto desatendidos ou postos à margem, quando não chegam a ser — o mais comum, aliás — indevidamente apropriados por grupos, cuja legitimidade para representá-los é mais duvidosa que a dos próprios partidos.

A representação profissional, como sucedâneo dos partidos políticos, tem sido fortemente sustentada por pensadores antidemocráticos, de ideologia fascista ou corporativista.

No entanto, juristas-filósofos do estofa de Kelsen e Gustavo Radbruch repulsaram-na impiedosamente. Combatendo as idéias de Triepel a esse respeito, Kelsen mostrou que as formações profissionais são comunidades ou organizações de interesses tão “egoísticos” quanto os partidos políticos.<sup>24</sup>

A substituição dos partidos políticos por entidades profissionais

ou sindicais não acarretaria, por conseqüência, as vantagens apregoadas. Afirma o filósofo que a política nesse caso ficaria entregue aos interesses mais crus das classes profissionais; estas, ao contrário dos partidos políticos, não se dariam sequer ao trabalho de dissimulá-los em termos de idéias, do mesmo passo que os interesses culturais, visto não se prenderem a nenhuma profissão, acabariam, desprovidos do patrocínio de representação. Enfim, tal mudança significaria nada mais, nada menos que a materialização e sindicalização de toda a vida política, reduzida a um mero sistema de representação das profissões.<sup>25</sup>

As câmaras corporativas, afirmando a representação daqueles interesses, não puderam vingar senão nos Estados fascistas ou parafascistas. Em Estados democráticos, apesar do eco projetado por semelhantes idéias de reformulação do sistema representativo, seus triunfos foram bastante minguados.

A Constituição Brasileira de 1934, numa concessão deveras ampla ao princípio em tela, instituiu a representação classista no seio do Congresso democrático. Constitui-se por essa via, democraticamente ilegítima, aquela bancada que, tendo origem fora do consentimento popular, fez híbrido o sistema.

De último, os Estados democráticos instituíram conselhos técnicos ou econômicos, dando-lhes caráter meramente consultivo. A audiência das assessorias técnicas no Parlamento moderno por sua vez corrige ou atenua a crise de especialização que embaraçava os representantes políticos no trato de determinados problemas de ordem técnica ou profissional, o que dava lugar a severas queixas por parte dos que sempre argumentaram contra a democracia.

## **6. O partido político na Inglaterra**

A Inglaterra é a pátria dos partidos políticos. Há cerca de 300 anos existe ali uma realidade partidária. Variável, naturalmente, conforme os homens, o tempo e as idéias. Desde que a distinção entre

“Whigs” e “Tories”, no fim do reinado de Carlos II, se tornou patente, é possível falar de uma história dos partidos políticos ingleses, assinalada por um bipartidismo tradicional, fonte principal de inspiração de todo o processo parlamentar naquele país.

Desde cedo se viu porém o sistema inglês marcado por uma divisão de fundo ideológico, que, segundo Bolingbroke, começa com os “tories”, representando o *landed interest* e os “whigs” representando o *money interest*; os primeiros adotando uma política conservadora, os segundos se mostrando mais sensíveis às reformas sociais.

De qualquer modo a existência de ambos veio exprimir o conflito aristocrático-burguês entre a terra e o capital, o campo e a cidade, o feudo e o burgo, a idade média remanescente e os tempos modernos supervenientes.

Do lado dos “tories” a igreja e o trono, as grandes prerrogativas régias, o princípio da autoridade e o legitimismo; do lado dos “whigs” o parlamento e o contrato social de Locke, a doutrina do consentimento e os princípios de 1688, eis como Greaves resume substancialmente as posições definidas em cada um desses grêmios políticos.<sup>26</sup>

Conforme assinala o mesmo constitucionalista, esse quadro foi válido até a grande reforma de 1832. Desde então, a largos traços, a história dos partidos ingleses assinala politicamente o triunfo da burguesia industrial naquele país, que doravante se reparte em posições conservadoras e liberais, sem maiores crises senão aquelas que lhe estavam sendo aparelhadas pelo século XX, quando a rotura espetacular do bipartidismo clássico trouxe à cena política, em termos inarredáveis, o poder do quarto estado, a saber, da massa obreira, politizada ideologicamente pela tomada de consciência de um socialismo brando, democrático, generosamente cristão, pacifista e reformista.

Se a ideologia serve ainda de traço e caracterização do partido inglês, em nenhum país a opinião democrática se acha elevada a níveis tão altos de educação política quanto ali, onde, sem atritos básicos, convivem duas organizações como o Partido Conservador e o Partido Trabalhista, separadas por um fosso ideológico profundo, mas

congraçadas pelos mesmos propósitos de fiel manutenção das instituições fundamentais a que tradicionalmente adere o temperamento político da nação inglesa e que se consubstanciam na coroa e no Parlamento, na democracia e na liberdade.

Observa magistralmente um autor americano que o partido político na Inglaterra parece haver sido feito para dividir os homens segundo as suas idéias, ao passo que nos Estados Unidos outra fora a sua função, a saber, a de unir homens divididos já por origem, raças, religião, crenças políticas, situações sociais, etc.

Com efeito, em nação alguma do Ocidente, vota o eleitor tanto nas idéias, nas plataformas, nos programas políticos e na moral dos seus representantes quanto na Inglaterra. A lealdade partidária, a fidelidade aos programas, a obediência ideológica no interior dos quadros políticos é ali convicção antes de ser imposição. Pouco valem as promessas, os interesses, as personalidades, o “carisma”, tudo isto que, referido a pessoas é de praxe nas pugnas eleitorais dos Estados Unidos, e que faz assim o sistema americano tão diferente do sistema inglês.

Forte, na Inglaterra, em primeiro lugar, é o partido; depois o candidato. Disso resultou uma das virtudes mais patentes do sistema, assinalando-lhe a superioridade, em contraste com o que se passa nos Estados Unidos e em países da América Latina: a considerável resistência que o partido está em condições de oferecer aos grupos de pressão.

Rígida, coerente, disciplinada, a organização partidária quebra a força política direta e imediata desses grupos. Podem eles eventualmente dominar a opinião pública, sujeitando-a, mas raramente dominam os partidos, ou pelo menos não o fazem com aquela prodigiosa facilidade com que se assenhoreiam dos deputados e senadores das duas casas do Congresso americano.

Nos Estados Unidos, o assalto externo ao Congresso pelos grupos de pressão é tão freqüente que ficam os partidos reduzidos àquela massa inorgânica e disforme, àquele conglomerado de interesses passageiros, àquela organização de todo irreconhecível, se quiséssemos

invocá-la pelas idéias ou identificá-la pelos princípios de que deveria ser portadora, mas de que se acha completamente desamparada.

## **7. O Partido político nos Estados Unidos**

Ostentam os Estados Unidos em sua organização partidária a forma mais acabada do chamado partido de patronagem, que Max Weber em seus estudos de sociologia política elevou a uma das categorias básicas de partidos.

A patronagem no sistema americano fez de democratas e republicanos duas gigantescas agências de empregos, duas máquinas de eleger candidatos e ganhar eleições, com uma política fundada mais no “compromisso” do que no “dogma”.<sup>27</sup>

O partido ideológico do tipo europeu é ali desconhecido. Nenhum sistema de partidos, talvez, tanto quanto o americano, se baseou nos chamados princípios positivos de Bolingbroke, relativos à diferença interpartidária, consoante os métodos de ação e as soluções particulares para casos concretos e não conforme a concepção pertinente aos fundamentos do Estado e da Constituição (princípios negativos).

As questões de fundo não entram senão mui raramente nas plataformas e na política dos dois partidos, de modo que a distinção entre ambos é quase nenhuma e se torna invisível tomada por esse último ângulo. A opinião terá conseqüentemente que repartir-se ao redor de nomes ou pessoas e não de idéias ou programas.

Com respeito à organização partidária, os Estados Unidos são a imagem oposta da Inglaterra. Os dois sistemas partem todavia de bases comuns: o mesmo quadro bipartidário, o mesmo pressuposto de fidelidade ao pluralismo democrático, a mesma confiança na Oposição, que, embora inimiga do governo, não é todavia inimiga do regime.<sup>28</sup>

Daí por diante porém as variações se acentuam progressivamente, de maneira que cada estrutura guarda fisionomia própria.

Na Inglaterra, os partidos se alimentam de uma filosofia política, que reflete a representação das classes; nos Estados Unidos, os partidos são simplesmente máquinas de registrar votos, conquistar o poder, selecionar candidatos, eleger congressistas e obter empregos. Sua clientela de milhões, recrutados em todas as classes, lhes confere o caráter de patronagem, segundo a terminologia partidária de Max Weber.

A disciplina e a homogeneidade são traços marcantes do sistema inglês; nos Estados Unidos, ao contrário, quase não se distingue ninguém por sua filiação partidária. Ainda hoje, como ao tempo de Jefferson, é válida a afirmativa daquele ex-Presidente e “Pai da Constituição”, segundo a qual os democratas são republicanos e os republicanos, democratas.

Ainda que os partidos quisessem manter a rigorosa observância das idéias esposadas na ocasião dos movimentos eleitorais, dificilmente cumpririam a promessa, porquanto lhes faleceria o necessário esteio de coesão interna e obediência parlamentar.

O feudalismo que pulveriza os partidos americanos, entrevisto com tanta agudeza por Ostrogorski, não consente às organizações partidárias urna seqüência de rumos certos, uma definição categórica e permanente de objetivos políticos, que variam portanto ao sabor da ocasião, conforme a corrente de interesses.

O partido político americano não é em absoluto a expressão homogênea de forças políticas coerentes. Antes, ao revés, não passa, depois de cada eleição, de uma federação de grupos e seções regionais com os mais variados empenhos, unindo elementos opostos e heterogêneos.

É de comparar-se o partido político nos Estados Unidos aos rios das áreas secas: somente correm nas estações chuvosas, nas copiosas invernadas. Assim o partido americano só deixa impressão segura de vida e unidade por ensejo das campanhas eleitorais, quando a sua função aparece mais nítida do que nunca: a de “mobilizar” as massas, jamais porém a de “integrá-las”.<sup>29</sup>

Essa contradição com o sentido ideológico dos partidos de massas no Estado contemporâneo, bem como a conservação do caráter de patronagem, tem movido alguns dos mais insignes publicistas dos Estados Unidos a manifestarem o seu descontentamento com os partidos.

Diz Schattschneider que os partidos americanos são provavelmente as instituições mais arcaicas dos Estados Unidos<sup>30</sup> e que a história política desse país é a história de um casamento infeliz entre os partidos e a Constituição.<sup>31</sup>

Quer parecer-nos todavia que a primeira proposição encerra grave equívoco, exagero, injustiça talvez. O bom êxito do partido americano no sentido da permanência de sua estrutura, tão duramente criticada, se deve aliás em larga parte a essa plasticidade política admirável, a essa falta de rigidez, a essa permeabilidade constante de seus quadros, abertos em apelos sempre freqüentes e renovados à participação indistinta de todos os elementos sociais.

Essa modalidade de partidos, guiados por interesses e sustentados por pessoas interessadas, de toda espécie ou procedência, serve de anteparo contra o partido ideológico, que oficializa a divisão de classes e se converte em instrumento político da sociedade de massas.

O partido político nos Estados Unidos, conservando a presente organização, encobre de fato ou faz menos flagrantes as contradições sociais, que resumem os conflitos profundos da sociedade americana.

É de toda conveniência para o regime — e nisso eles, os partidos, são perfeitamente modernos e de forma alguma arcaicos — que o cidadão americano continue procurando o partido, conforme observa Sulzbach,<sup>32</sup> assim como quem procura determinado banco ou companhia de transporte para liquidar uma conta, fazer um depósito ou iniciar uma viagem.

Afirma Burns, referindo-se aos partidos americanos, que, como “instituições nacionais”, eles estão “decrépitos”.<sup>33</sup>

Quando porém o partido americano com o “governo invisível” dos seus *bosses*, o poder secreto dos *lobbyists* e a ação oculta mas decisiva

do *caucus*, peças todas de um mesmo sistema que abrange também os grupos de pressão, estiver decrépito, como cuida aquele publicista, “decrépita” estaria igualmente toda a sociedade americana com as suas atuais instituições, reclamando urgente e radical mudança de estrutura, reclamo unicamente compatível com a adoção dos partidos ideológicos, partidos de massas, aqueles que dificilmente se acomodam ao pluralismo democrático do nosso século.

A assertiva de Burns, portanto, apenas poderá ser válida para distinguir o caráter regional ou egoístico dos interesses que o partido agita em face do caráter nacional daqueles interesses que deveriam prevalecer, e no entanto não prevalecem, visto que o partido os descarta, omite, ou desserve.

Como já se assinalou, o partido americano, à míngua de centralização e disciplina, tem uma organização interna feudal, pluralista, fragmentária, que lhe consente, em face das questões legislativas, contemporar com a liberdade de movimento e opinião dos seus membros, cujo voto nas duas casas do Congresso é livre de qualquer coação partidária.

1. G. C. Field, *Political Theory*, p. 97.
2. Duverger, *Les Partis Politiques*, p. 245.
3. Hans Nawiasky, *Allgemeine Staatslehre*, 2, p. 103.
4. E. E. Schattschneider, “Wy a two-party system”, *apud* Bishop e Hendel, *Basic Issues of American Democracy*, p. 249.
5. Duverger, *Les Partis Politiques*, 2ª ed., pp. 247-248.
6. A. Lawrence Lowell, *The Government of England*, v. 1, p. 450.
7. H. Heller, *Die Gleichheit in der Verhaeltniswahl*, p. 22.
8. G. Leibholz, “Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes”; In: *Recht Staat, Wirtschaft*. v.3, p. 107 e *Das Wesen der Repraesentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, p. 111.
9. Duverger, *ob. cit.*, p. 279.
10. Bluntschli, in: *Deutsches Staatswoerterbuch*, v. 7, p. 163.
11. Duverger, *ob. cit.*, p. 286.
12. Duverger, *ob. cit.*, pp. 307-312.
13. G. C. Field, *ob. cit.*, p. 182.



14. Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. 1, pp. 431-469.
15. Henry Levy-Bruhl, *Aspects Sociologiques du Droit*, p. 169.
16. Henry Levy-Bruhl, ob. cit., pp. 169-172.
17. Benedetto Croce, *Politics and Morais*, apud Afonso Arinos de Melo Franco, *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*, p. 144.
18. J. Stalin, *Probleme des Leninismus*, p. 625 e ss.
19. Franz Oppenheimer, *Der Staat*.
20. V. S. Lênin, *Politiceskijasantaz*, Socinenija, 25, p. 239, apud Handbuch, p. 118.
21. J. Stalin, *Fragen des Leninismus*, p. 154.
22. “Neuklonne sobijudat’leninske normy partijnnojzini”, *Partijnajazizn*, abril, 1956, (7): 8, apud Boshensky, ob. cit., p. 126.
23. Mao Tse-Tung, *On Peoples Democratie Dictatorship*, p. 3.
24. Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2ª ed., p. 110
25. Gustavo Radbruch, “Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrecht”, in: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, v. 1, p. 288.
26. H. R. G. Greaves, *The British Constitution*, 3ª ed., p. 113.
27. John Fischer, “Government by concurrent majority”, in: *Unwritten Rules of American Politics*, apud Bishop & Hendel, *Basic Issues of American Democracy*, p. 273.
28. Escreve Afonso Arinos a esse respeito: “Foi a partir desta época, esclarece Munro, que se firmou a doutrina de aceitação da oposição política, isto é, a doutrina básica da democracia de que os inimigos do Governo não são inimigos do Estado e que um opositorista não é por isto um rebelde”. William Bennet Munro, *The Governments of Europe*, p. 50, apud Afonso Arinos de Melo Franco, ob. cit., p. 9.
29. Flechtheim, ob. cit., p. 261.
30. E. E. Schattschneider, “Toward a more responsible two-party system”. Supplement zur *American Political Science Review*, 44(3) september 1950, apud Sheuner, ob. cit., p. 253.
31. E. E. Schattschneider, “In defense of political parties”, in: *Party Government*, Apud *Political Thought in America*, by Andrew M. Scott, p. 519.
32. Walter Sulzbach, “Politische Parteien”, in: *Handwoerterbuch der Soziologie*, p. 425.
33. James B. Burns, “The Need for Disciplined Parties”, in: *Congress on Trial*, p. 261.

## O PARTIDO POLÍTICO NO BRASIL

*1. A escassez de estudos sobre o partido político no Brasil — 2. Conservadores e liberais, no Império, reduzido a um só partido: o do poder — 3. Mentalidade antipartidária e estadualismo dos partidos na República Velha — 4. A re-forma eleitoral e o partido político depois da Revolução de 1930 — 5. O retrocesso do Estado Novo: extinção dos partidos políticos e malogro do partido único — 6. A institucionalização jurídica dos partidos políticos no Brasil (o avanço da Constituição de 1946) e a crise do partido nacional — 7. Requisitos para a formação dos partidos e evolução do sistema partidário nas Constituições brasileiras — 8. O novo Estado partidário do Constitucionalismo brasileiro: — 8.1 O regime representativo e democrático — 8.2 A personalidade jurídica — 8.3 A atuação permanente — 8.4 A fiscalização financeira — 8.5 A disciplina partidária — 8.6 Âmbito nacional - 8.7 A vedação de coligações partidárias — 9. A dimensão sociológica do partido político brasileiro.*

### **1. A escassez de estudos sobre o partido político no Brasil**

Com exceção das análises precursoras de Oliveira Viana, sob inspiração predominantemente sociológica, dos esplêndidos estudos do professor Afonso Arinos de Melo Franco, de algumas páginas brilhantes de Themístocles Cavalcanti e do zelo demonstrado na pesquisa por Orlando M. Carvalho, a ciência política no Brasil quase continua ignorando o estudo sistemático e interpretativo da formação e comportamento dos partidos políticos desde suas origens até os nossos dias.

Com efeito, a escassez de ensaios monográficos dessa natureza denota simplesmente que os nossos publicistas nunca reconheceram às agremiações partidárias, na história política do país, a importância capital de que elas se vão revestindo contemporaneamente. Tinham razão de proceder assim esses historiadores e intérpretes tanto de nossa antiga formação imperial como da fase republicana subsequente.

Em verdade, a vida constitucional do Brasil se fez sempre no

Império e na República à base de personalidades, de líderes políticos e caudilhos, homens que dirigiam correntes de opinião ou interesses, valendo-se apenas do partido como símbolo de aspirações políticas, nunca como organizações de combate e ação, que jamais chegaram a ser.

Não andaria exagerado pois quem datasse da Constituição de 1946 a existência verdadeira do partido político em nosso país, existência que começa com o advento dos partidos nacionais.

Os cem anos antecedentes viram apenas agremiações que, à luz dos conceitos contemporâneos, relativos à organização e funcionamento dos partidos, dificilmente poderiam receber o nome partidário.

Vejamos porém o que foram essas organizações no Brasil Imperial e na primeira fase do Brasil Republicano.

## ***2. Conservadores e liberais, no Império, reduzidos a um só partido: o do poder***

Os dois grandes partidos do Império — o Conservador e o Liberal — têm controvertidas até mesmo as suas origens, que uns dão como sendo de 1837 (Soares de Sousa), outros de 1838 (Nabuco). Forcejando por dirimir a dúvida, escreveu o eminente professor Afonso Arinos: “Se tivéssemos de sugerir por nosso lado uma solução para o problema, diríamos que a formação do partido liberal coincide com a elaboração do Ato Adicional e a do Conservador com a feitura da lei de interpretação”.<sup>1</sup>

Os liberais do Império exprimiam na sociedade do tempo os interesses urbanos da burguesia comercial, o idealismo dos bacharéis, o reformismo progressista das classes sem compromissos diretos com a escravidão e o feudo.

Os conservadores, pelo contrário, formavam o partido da ordem, o núcleo das elites satisfeitas e reacionárias, a fortaleza dos grupos econômicos mais poderosos da época, os da lavoura e pecuária, compreendendo plantadores de cana-de-açúcar, cafeicultores e criadores de gado.

No entanto, essa linha divisória e imaginária, traçada pelo historiador político, nem sempre reflete a coerência das posições que assumiram as duas forças partidárias do Império, pois em face do poder que cobiçavam, a bandeira dos princípios era não raro deposta para prevalecerem os interesses áulicos, as conveniências de ocasião, as abdições, as acomodações.

Daí, na prática do regime, ser quase nenhuma a diferença entre um liberal e um conservador, com o que vínhamos a ter também no Brasil imperial, conforme lembra Arinos, a reprodução daquilo que Jefferson contemplara já no sistema dos partidos americanos, ao assinalar que “todo o país era republicano, mas que todo o país era igualmente democrático”.<sup>2</sup>

Descrente das reformas e das promessas dos partidos, quando o ostracismo os distanciava da munificência real, Rui Barbosa escreveu que “os dois partidos normais no Brasil se reduzem a um só: o do poder”.<sup>3</sup> Ao condenar o Partido Conservador, Rui afirmou que as facções do Império são “sindicatos de especulação organizada que destroem a moral pública e corrompem as instituições”.<sup>4</sup>

Acrescentou ainda o autorizado intérprete das instituições imperiais que “em última análise, o que todos queriam era o poder para o qual a escada é a benevolência do paço”,<sup>5</sup> e que “o partido liberal exulta, porque está no poder; o partido conservador revolta-se porque o privaram do governo”,<sup>6</sup> que “ambos se acomodam à canga e à peça, contanto que se lhes dê a erva fresca do poder”,<sup>7</sup> e que, em suma, “a nação não crê em nenhum dos dois partidos”.<sup>8</sup>

Da Guerra do Paraguai à Proclamação da República, os problemas políticos e sociais do Império se avolumam de tal maneira que os dois partidos tradicionais entram em crise sem meios de fazer face à gravidade da situação.

O partido do movimento — e aqui aplicamos rigorosamente a linguagem partidária de Nawiasky — que deveria ter sido o grêmio liberal, cede cada vez mais, no coração do reformismo, o lugar aos radicais, que abraçaram o programa republicano e lançaram, desde

1870, em *A República* o Manifesto Republicano.

Estava aberta a estrada para o desfecho incruento de 15 de novembro: os descontentamentos acumulados nos horizontes da questão militar, os imprevistos da questão religiosa, os transtornos da questão servil, assim como a crise da idéia federativa, de que Rui Barbosa se fizera paladino e expoente, batalhando, com rara fidelidade partidária, até às vésperas do colapso imperial; todos aqueles fatos, enfim, fizeram irremediável a crise das instituições e poriam termo à existência dos dois grandes partidos do Império: o Conservador e o Republicano.

### ***3. Mentalidade antipartidária e estadualismo dos partidos na República velha***

Com o advento da República, o princípio de organização partidária no Brasil, longe de melhorar ou aperfeiçoar-se, padeceu, ao contrário, duro revés. Houve relativamente ao Império considerável retrocesso, porquanto duas pragas flagelaram logo de início o sentimento político: a mentalidade antipartidária, tão admiravelmente proclamada por Afonso Arinos, e o caráter regional das organizações partidárias, que não transpunham o apertado círculo dos interesses estaduais e serviam tão-somente de instrumento político a poderosas combinações oligárquicas.

O próprio federalismo embaraçou a formação de sólidas agremiações partidárias. Nas preocupações reformistas que a República trouxe para o país figurava, em primeiro lugar talvez, de acordo com as aspirações constitucionais de 1891 — pelo menos como Rui as formulara — a consolidação da ordem federativa, a qual tinha precisamente por obstáculo as antecedenças da tradição unitária do Império.

Todos os empenhos convergiam para criar nas antigas províncias o sentimento da máxima descentralização possível. O país, complacente, parecia, de olhos vendados, estimular o surto oligárquico

estadual. Em seus novos moldes republicanos, o partido político era primeiro o agente do antipartidismo nacional, a saber, a ferramenta daquelas oligarquias que empolgaram o poder e governaram o país durante quase meio século da República velha.

Mas sempre no fundo dos grandes recuos políticos que a história aparentemente registra — e o antipartidismo da República foi um desses recuos — atuam já as forças que hão de devolver a história ao porvir, e fazer que as idéias e as instituições retomem o seu curso, refluem ao leito da correnteza histórica, reabram os caminhos interrompidos, reconciliem, no caso brasileiro, o partido com a sua tendência irreprimível e necessária, que é a da marcha para a amplitude democrática do poder, a participação popular cada vez mais ampla, o alargamento indispensável do círculo de ação partidária, que não poderia jamais confinar-se, senão transitoriamente, ao âmbito provincial.

Aquelas forças, por conseguinte, que instintivamente acolheram o germe do futuro partido de quadros nacionais se reconhecem cativas aos vastos movimentos de opinião que trouxeram, desordenada, mas precursoramente, a intervenção de ponderáveis massas políticas no processo eleitoral, renunciando já o fim daquele longo ciclo republicano antipartidário ou apartidário, que compusera a mentalidade política nacional até 1930, explicável pelas razões já expostas.

A Campanha Civilista (Rui *versus* Hermes), a Reação Republicana (Nilo Peçanha *versus* Bernardes) e a Aliança Liberal (Vargas *versus* Júlio Prestes) dão testemunho de que a democracia de massas, que seria depois em sua institucionalização política a democracia de partidos, fiel assim às transformações do século, tinha todavia oculta em suas mãos o destino das instituições, que haveria mais tarde de moldar com a força e intensidade do pensamento novo.

Com efeito, do Império aos nossos dias, o partido político segue uma trajetória de transformação quantitativa e qualitativa: do antigo partido aristocrático do Império se chega ao partido popular ou

democrático da República de hoje.

Antes que se operasse na fase mais recente de nossa história republicana essa mudança, houve porém o longo interregno da pulverização partidária nos termos já referidos dos partidos de âmbito estadual, fase que corresponde ao extenso período de paciente implantação das instituições republicanas.

#### ***4. A reforma eleitoral e o partido político depois da Revolução de 1930***

Depois da Revolução de 1930, principia o Brasil a variar em matéria de partidos. A primeira manifestação concreta da obra reformista desse movimento se oferece, no âmbito político, com o Código Eleitoral que o Governo Provisório expediu a 24 de fevereiro de 1932. Deu essa lei importante passo no sentido de preparar as condições básicas indispensáveis à autenticidade democrática do partido político. Assim foi que instituiu a representação proporcional, o voto secreto e a Justiça Eleitoral.

Deixou porém de dar o passo decisivo, que seria a criação do partido político nacional. Este somente surge graças ao reformismo da segunda ditadura, com o Estado Novo (1937-1945), no ano do seu colapso. Fora omissa a Constituição de 1934 tocante a esse aspecto da organização partidária, de modo que as eleições implícitas no sistema seriam disputadas ainda por partidos estaduais e não por agremiações nacionais.

O velho quadro do regionalismo partidário da Primeira República (1891-1930) sobrevivia juridicamente, em face da Constituição de 1934, não obstante a letra constitucional adotar a proporcionalidade da representação e o sufrágio universal, igual e direto (Art. 23), bem como manter a conquista do Código de 1932, cifrada no estabelecimento da Justiça Eleitoral.

Contribuíram essas garantias a tornar definitivo o fim das antigas influências oligárquicas nos quadros políticos regionais, influências que

a Revolução viera precisamente banir.

O estadualismo partidário remanescente tinha porém os seus dias contados e findaria em termos de sagração jurídico-eleitoral e presença na vida política do país com a morte da própria Constituição de 1934.

Se essa Constituição fez largos progressos com vistas ao aperfeiçoamento do sistema democrático, incorporando ao texto as inovações do Código Eleitoral de 1932, sua posição em presença do partido político é ainda de inegável reserva e timidez.

Uma única vez, em seu artigo 170, n. 9, emprega a Constituição o termo partido político, para fazê-lo aliás num sentido meramente negativo, quando veda com penalidade ao funcionário se valer de sua autoridade “em favor de partido político ou exercer pressão partidária sobre os seus subordinados”.

No mais, a referência aos partidos, que ainda consta, é a do artigo 26, no qual as organizações partidárias são designadas com o nome de “correntes de opinião”. Manda ali o texto constitucional que se lhes assegure no Regimento Interno da Câmara, “tanto quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional”.

A alusão ao partido político, partido ainda então de características estaduais, representava, apesar de defeituosa, uma certa admissão indireta da necessidade que a consciência política do país sentia em trazê-lo mais cedo ou mais tarde para a órbita constitucional.

Por esse lado, a efêmera Constituição de 1934 foi um progresso. Mas ninguém contestará que, ao instituir a representação profissional, lado a lado com a representação política no legislativo, o documento de 1934, em seu artigo 23, deu um passo atrás, com aquela medida híbrida, a saber, recuou do sentido de democratização, que vem fazendo do partido político, durante o século XX, o instrumento por excelência do Estado social na democracia de massas.



## **5. O retrocesso do Estado Novo: extinção dos partidos políticos e malogro do partido único**

Da Constituição de 1934 à Constituição de 1946, com o advento do Estado Novo e a implantação de sua ditadura, em 1937, ocorre um hiato de toda a vida partidária em nosso país.

A pluralidade partidária se extingue. Paira sobre os partidos o silêncio da Carta fascista. Nem sequer o partido único vinga, partido que em toda a parte é o sustentáculo das ditaduras, o braço político da opressão organizada. Houve com efeito tentativa malograda de criá-lo, ao anunciar-se a fundação de um movimento de bases oficiais, com o nome de Legião Cívica Brasileira (Discurso de Amaral Peixoto, a 27 de maio de 1938, proferido com a autoridade de genro do Sr. Getúlio Vargas e Interventor Federal da ditadura, no Estado do Rio). Não chegou esse movimento a florescer em virtude da resistência oposta pelo Exército.

Era ele, todavia, a réplica que o ditador procurava dar à deserção do apoio integralista, uma vez que o movimento dos camisas verdes (Ação Integralista Brasileira) apelara para a rebelião armada, após ver frustrados os seus propósitos políticos, frustração patenteada com os efeitos do Decreto-Lei n. 37, de 2 de dezembro de 1937, que dissolvera os partidos existentes no país e interditara daí por diante toda ação política organizada em bases partidárias.

Com a derrota da Itália fascista e da Alemanha nazista, o Estado Novo, já agonizante, deu, sob intensa pressão da classe média, uma guinada para a democracia, preparando e decretando a 28 de maio de 1945 a Lei número 7.586 do novo Código Eleitoral.

Trouxe a legislação do fim da quadra ditatorial importantes novidades para o processo eleitoral no país: instituiu, pela vez primeira em nossa história, o partido de âmbito nacional, fez obrigatória a candidatura partidária, adotou a representação proporcional e definiu, para efeito de registro, o partido político de caráter nacional.

Veio a seguir a redemocratização do país e com esta a Constituição de 1946, que conservou na essência as conquistas de

nosso segundo Código Eleitoral, baixado ainda pela ditadura.

### **6. A institucionalização jurídica dos partidos políticos no Brasil (o avanço da Constituição de 1946) e a crise do Partido nacional**

A Constituição de 1946 se pôs realmente na linha do constitucionalismo contemporâneo ao reconhecer a existência dos partidos políticos, de tal maneira que já não deixa lugar a dúvidas. Emprega a esse respeito linguagem bastante precisa, se a cotejarmos com o texto lacunoso e defeituoso da Constituição de 1934.

São quatro as referências aos partidos, constantes da Constituição, com as emendas que lhe foram feitas.

A primeira é a do artigo 40 e seu parágrafo único, que dispõe sobre a representação proporcional dos partidos nacionais, na constituição das Comissões.

Reaparece depois o partido político citado no parágrafo único do artigo 48, quando se lhe reconhece constitucionalmente a faculdade de oferecer representação documentada para efeito de perda do mandato de deputado ou senador, por infração de qualquer dos pontos enunciados no mencionado artigo.

No artigo 119, n. I, a Constituição confere à Justiça Eleitoral, entre outras atribuições, a do registro e cassação dos partidos políticos.

Enfim, no § 13, do artigo 141, declara que “é vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”.

Poder-se-ia escrever bastante acerca da crise que ao presente atravessam os partidos políticos no Brasil. Tem a experiência do partido nacional apenas cerca de trinta anos. Há sido nas suas linhas gerais um partido de patronagem, salvo a exceção representada pela corrente ideológica de extrema-direita — o extinto Partido de Representação Popular, constituído por remanescentes do integralismo, primeiro

movimento partidário que se organizou em bases nacionais, e pelo Partido Comunista, posto na ilegalidade pouco depois do advento da Constituição e em virtude precisamente do já mencionado § 13, do artigo 141 do texto constitucional.

Agremiações menores, de esquerda, ainda há pouco atuantes, como o Partido Socialista Brasileiro, conservavam um caráter ideológico definido, mas tanto quanto o Partido de Representação Popular não logravam participar na vida política com a força e o prestígio eleitoral dos três grandes partidos: o Partido Social Democrático, o Partido Trabalhista Brasileiro e a União Democrática Nacional.

Esses três últimos grêmios repartiam entre si, de forma oscilante, a influência política no País, constituindo ora o governo, ora a oposição. A representação proporcional e o sistema presidencial figuravam entre as principais determinantes formais da crise do partido político brasileiro, debilitado ademais pela corrupção e pela influência estranha dos chamados grupos de pressão.

Nenhum estudo acerca do partido político no Brasil estaria porém completo, se omitisse a importância que desempenham as Forças Armadas, como fator de decisão política, mormente nas ocasiões de crise mais aguda das instituições.

É o Exército parte daquela Constituição viva a que se referem os publicistas. Entra no quadro político-constitucional como uma realidade sociológica. Há quem afirme que é o partido mais forte toda vez que a demagogia e a corrupção desagregam as estruturas partidárias tradicionais.

Quando o General Costa e Silva, então Ministro da Guerra, em oração proferida no transcurso do primeiro aniversário do movimento militar de 31 de março de 1964, aludiu ao Exército como “o Partido forte que o Governo conta para que jamais voltem a frutificar no solo pátrio a subversão e a corrupção”,<sup>10</sup> não estava emitindo conceito novo.

É conhecida desde a época imperial essa modalidade de participação, conforme elucida Afonso Arinos de Melo Franco no seguinte lugar de sua obra clássica sobre os partidos políticos:

“Finalmente, e como fator decisivo, o Exército foi se tornando, no fim do Império, uma espécie de partido político *sui generis*, partido que funcionava fora do jogo constitucional, mas que nem por isso dispunha de menor prestígio”.<sup>11</sup>

Em suma, se o partido político brasileiro chegou a tomar constitucionalmente a forma de partido nacional, o que se observa à margem da realidade jurídica é que os seus interesses mais fortes não tomaram ainda dimensão nacional, continuando a gravitar de preferência na órbita estadual. Mas a consciência partidária, em termos de interesse geral do país, ultrapassando a prevalência dos regionalismos políticos, é algo que só o tempo e a prática leal e desembaraçada do sistema democrático poderá satisfatoriamente implantar.

As taras, vícios e imperfeições de nossa origem colonial, um complexo de retardamentos políticos e sociais, marcam fundo a face das instituições brasileiras.

País singularmente desenvolvido, subdesenvolvido e semidesenvolvido ao mesmo tempo, o Brasil reúne assim todas as idades econômicas, que exercem sobre o processo político, mormente sobre a estrutura e o comportamento dos partidos, influência deveras perturbadora, explicativa, em larga parte, da penosa e turbulenta crise por que passam constantemente as nossas agremiações partidárias.

### ***7. Requisitos para a formação dos partidos e evolução do sistema partidário nas constituições brasileiras***

Remonta a intervenção jurídica no domínio político-partidário em nosso País ao Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.075), que fez a primeira menção legislativa ao partido político no Brasil.

Consideravam-se partidos políticos pelo Código de 1932:

- a) os que adquirissem personalidade jurídica, mediante inscrição, no registro a que se referia o artigo 18 do Código Civil;
- b) os que não tendo logrado personalidade jurídica se

apresentassem para igual finalidade, em caráter provisório, com um mínimo de 500 eleitores;

c) as associações de classe legitimamente constituídas.

Veio depois a Constituição de 1934, que ignorou ainda os partidos políticos, salvo no artigo 170, inciso 9º, onde impunha perda de cargo ao funcionário público que exercesse pressão partidária sobre seus subordinados ou favorecesse partido com influência de autoridade.

Deu o passo seguinte na legislação partidária a Lei n. 48, de 4 de maio de 1935, que modificou o Código Eleitoral, assim dispondo acerca dos partidos:

a) considerar-se-iam partidos políticos os que tivessem adquirido personalidade jurídica nos termos da lei; b) admitir-se-iam como partidos Provisórios, para a fase da eleição respectiva, grupos mínimos de 200 eleitores que, em cada eleição, registrassem candidatos.

Fez descer a Constituição de 1937 sobre os partidos políticos espessa cortina de silêncio. No entanto, coube à ditadura do Estado Novo, ao ano de sua desintegração, caracterizar novamente, do ponto de vista jurídico, os partidos políticos, considerando como tais toda associação de pelo menos dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tivessem adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil (art. 109 do Decreto-lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945).

Operada a redemocratização, tornou a legislação ordinária a ocupar-se do assunto, definindo desta feita o partido político como “toda associação de, pelo menos, 50.000 eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais e a nenhuma podendo pertencer menos de mil, e que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil” (art. 21 do Decreto-lei n. 9.528, de 14 de maio de 1946).

Foram estabelecidas pelo legislador, no artigo 132 e § 1ª do Código Eleitoral de 24 de junho de 1952, as mesmas exigências acima expostas.

A legislação subsequente ao movimento militar de 1964, inspirada em seus postulados, inclinou-se, em primeiro lugar, por uma tendência

de aberta racionalização do pluralismo partidário no Brasil. A essa inferência chega-se facilmente pela leitura da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965), cujo artigo 7º dispõe:

“O partido político constituir-se-á, originariamente, de pelo menos 3% (três por cento) do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento), em cada um”.

Antes, porém, que a lei em questão produzisse na vida partidária brasileira os seus efeitos políticos, baixou-se o Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, cujo artigo 18 extinguiu os “atuais partidos políticos”, cancelando-lhes os respectivos registros.

Com o Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965, instituiu a lei brasileira as organizações sucedâneas dos antigos partidos políticos. Dispunha o artigo 1º. daquele Ato:

“Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 DIAS, de organizações que terão, nos termos do presente ato, atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituírem”.

Enfim, estabeleceu a Constituição de 1967, no inciso VII do artigo 149, a “exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem como dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de senadores”.

A técnica constitucional dos percentuais eleitorais mínimos fora evidentemente concebida com o propósito de criar de modo artificial um sistema bipartidário rígido.

A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, veio porém atenuar bastante o rigor daqueles percentuais, com abertura a uma flexibilidade maior do sistema partidário que, sem volver ao pluralismo com multiplicidade, poderia razoavelmente ensejar a formação de um terceiro partido. A criação deste resultaria em desafogo político para a

crise de confiança no antigo sistema partidário, em que a ARENA era tida como o partido da Revolução e o MDB como o partido suspeito de abrigar sentimentos retaliativos de inspiração contra-revolucionária.

Aquelas exigências para organização e funcionamento de um partido político ficaram reduzidas com a Emenda de 1969 a 5% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos pelo menos em sete Estados, com um mínimo de 7% em cada um deles.

## **8. O novo Estado partidário do constitucionalismo brasileiro**

No direito constitucional moderno a legislação brasileira, tocante aos partidos políticos, ocupa posição manifestantemente precursora.

A “constitucionalização” do partido político, sem as vacilações que se poderiam ainda assinalar nas Constituições antecedentes (em 1934, uma única referência ao partido político, constante do inciso 9º do artigo 169; em 1946, cinco alusões esparsas), se faz agora definitiva, incontestável: Toma perfil de sistematização que coloca juridicamente nosso País entre os Estados que mais cedo progrediram no reconhecimento dessa realidade, da qual somente um ato de cegueira jurídica poderia transviar o legislador constituinte.

O século da democracia social impôs ao constitucionalismo de nossa época a evidência do fenômeno partidário, que já não poderá ser tratado com indiferença pelos textos, mas há de dominá-los, se efetivamente quisermos descer ao fundo da questão política, para medi-la em termos essencialmente jurídicos, segundo as idéias e interesses que as agremiações partidárias conduzem e exprimem, como órgãos por excelência que são da vontade social. Com a constitucionalização dos partidos políticos levada a cabo pelas Cartas de 1967 e 1988, certos traços e princípios fundamentais passaram a refletir a ideologia de nosso sistema partidário e ao mesmo passo estampar a dimensão jurídica de sua estruturação, rigorosamente de acordo com os preceitos

constitucionais estabelecidos. Com isso, atestou-se o elevado grau de interesse do legislador constituinte por um tema que o direito constitucional, durante largo espaço de tempo, fingiu de todo ignorar.

A diretriz atualizadora do regime partidário já fora parcialmente expressa pela antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965), sob inspiração do Senador Milton Campos.

### *8.1 O regime representativo e democrático*

Já se disse, com assaz de razão, que o regime partidário é a mais formosa criação política do nosso século, a única talvez original na ciência política desde Aristóteles.

Sem o partido político, nem as ditaduras nem os poderes democráticos de sociedade alguma do nosso tempo lograriam subsistir, a não ser transitoriamente.

A importância capital da organização partidária faz com que tanto as ditaduras como as democracias cuidem de institucionalizar o partido político, por instrumento mesmo ou pressuposto da realização dos fins de que o Estado contemporaneamente se investe.

Determinou essa ascensão do elemento partidário na vida das instituições mudanças substanciais de atitude e procedimento das forças políticas, que têm no partido o caminho natural para galgar e conservar o poder. De semelhante ascensão resultaram, igualmente, variações consideráveis, tanto no caráter como na forma das instituições mediante as quais a ditadura ou o regime democrático se traduzem.

Antes que viesse o fenômeno partidário a se manifestar no Estado moderno com a agudeza corrente a autocracia era apenas o poder de um homem só e a democracia, o poder de homens “individualizados”. Hoje pertence a ditadura ainda a um chefe, mas este exprime invariavelmente a vontade do grupo dominante e monopolizador, ao passo que a democracia, deixando de ser a representação de indivíduos,



se transformou, pelo pluralismo social, em governo de grupos, com uma ação tradutora de tendências coletivas, a fazerem de cada parlamento aquele estuário ou praça de interesses, cuja existência Rui Barbosa tanto recriminava ao proclamar sua índole de político intrinsecamente liberal.

O constitucionalismo contemporâneo em alguns Estados subdesenvolvidos se arma de instrumentos novos, tendentes a preservar o caminho democrático e conservar intactas as bases do regime.

Por essa via reconhecidamente difícil, transitam também as três Constituições brasileiras de pós-guerra, conforme veremos.

Antes da Lei Fundamental de Bonn, em 1949, já o constituinte brasileiro inscrevera na Constituição de 1946 o princípio, ora renovado, que veda “a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem” (art. 141, § 13 da Constituição de 1946).

Essa regra, tendo servido de base ao cancelamento do registro do Partido Comunista Brasileiro, em 1948, não foi criação original do poder constituinte da redemocratização.

Foram os autores da Constituição de 1946 buscá-lo decerto na legislação ordinária vigente, a qual, já naquele mesmo ano, dispunha sobre referida matéria.

Havia a esse respeito dois decretos-leis:

a) o Decreto-lei n. 9.528, de 14 de maio de 1946, que determinava fosse cancelado o registro do partido político, uma vez comprovado que, contrariando seu programa, “praticava atos ou desenvolvia atividades que colidissem com os princípios democráticos ou os direitos fundamentais do homem, definidos na Constituição”; b) o Decreto-lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945, cujo artigo 114 dispunha que seria negado registro ao partido cujo programa contrariasse os princípios democráticos, ou os direitos fundamentais do homem, definidos na

Constituição.

Da Constituição de 1946, passou o princípio a constar também do Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164, de 24 de julho), artigo 132, § 3<sup>a</sup>.

A seguir, reproduziu a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965), no seu artigo 5<sup>o</sup>, o dispositivo constitucional de 1946, ao mesmo tempo que precisou com mais ênfase o caráter e a missão democrática das organizações partidárias.

Ao consolidar os princípios da vida partidária, definiu a legislação revolucionária na Lei Orgânica a finalidade dos partidos políticos como sendo a de “assegurar, no interesse do regime democrático a autenticidade do sistema representativo” (artigo 2<sup>o</sup> da Lei n. 4.740).

E logo adiante estabeleceu no artigo 18 que “o programa dos partidos deverá expressar o compromisso de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na Constituição”.

Veio, subseqüentemente, a Constituição de 1967 dispendo que se guardasse fidelidade em matéria partidária ao “regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”.

Apresentava-se o texto novo tecnicamente superior ao antecedente, menos passível portanto de impugnação.

Pecava o art. 141, § 13, da Constituição de 1946, pela ambigüidade ou pelo exclusivismo, chegando a uma opção doutrinária em proveito da aceção lata e rigorosa de regime democrático.

Essa imprecisão se atenua, sem renegar-se aquela opção, quando o constituinte de 1967 alude ao “regime representativo e democrático”. Melhor fora se houvesse escrito regime democrático ou regime democrático-representativo.

A democracia representativa é apenas uma modalidade de regime democrático. Representação e democracia, conceitos distintos, andam por vezes desacompanhados. Haja vista a democracia grega. Tampouco define a pluralidade partidária o regime democrático, mas *uma* forma de regime democrático. É elemento contingente e histórico. A democracia direta dos antigos não conheceu partidos, muito menos a pluralidade.

Que diriam contemporaneamente dessa pretensiosa e genérica acepção os teóricos marxistas ou os pensadores políticos da África tribal, vocacionalmente monopartidária?

## *8.2 A personalidade jurídica*

Pela primeira vez em nossa legislação faz-se matéria de direito constitucional a personalidade jurídica dos partidos. Entrou o princípio no inciso II do artigo 149, da Constituição de 1967, e no § 2º, do art. 17, da Constituição vigente. Segundo esta, os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil e registram seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

Estava já inscrito na legislação ordinária o princípio da personalidade jurídica, desde o Código Eleitoral de 24 de fevereiro de 1932. Dispunha essa lei que a aquisição da personalidade jurídica se fazia mediante inscrição no registro a que se reportava o art. 18 do Código Civil.

A Lei n. 48, de 4 de maio de 1935 (Modificações do Código Eleitoral), posto que menos explícita, não alterou tal disposição, pois considerava partidos políticos os que tivessem adquirido personalidade jurídica nos termos da lei.

A vinculação da personalidade jurídica com o registro pelo Tribunal Eleitoral, começa somente desde o Código Eleitoral de 24 de julho de 1950, cujo artigo 132 definia os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito interno, dispondo a seguir, no parágrafo 2º, que eles adquiriam a personalidade jurídica com o seu registro pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No mesmo sentido, atuou a legislação revolucionária. Com efeito, dispõe a Lei Orgânica dos Partidos Políticos que adquire o partido personalidade jurídica com seu registro pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 3º) e que são pessoas jurídicas de direito público interno os partidos políticos (art. 2º).

### 8.3 A atuação permanente

Representa a atuação permanente dos partidos, erigida em princípio constitucional, uma das melhores conquistas do nosso direito constitucional, nessa matéria, visto que capacita as organizações partidárias a desempenharem função da mais alta responsabilidade política, cívica e educacional no quadro da sociedade subdesenvolvida, estabelecendo entre o povo e o governo um elo de confiança, bem como de assíduo debate das grandes teses nacionais.

A ausência de fixação desse objetivo em termos de lei fazia anteriormente dos partidos agrupamentos de ação passageira, somente sentida às vésperas dos pleitos eleitorais. Findos estes, desfalecia toda a atividade partidária, de modo que tanto o povo como os representantes caminhavam indiferentes à existência dos partidos.

Internamente “despolitizados”, os partidos brasileiros, salvo as exceções ideológicas, eram simples máquinas de indicar candidatos, recrutar eleitores, captar votos, justificando assim em parte o desprezo do líder extremista que a eles se referiu como “mera dança ou festival de letras”.

Com efeito, raramente desciam ao fundo dos temas mediante os quais se definem dramaticamente — na hora que flui — os rumos e destinos da sociedade brasileira.

Reage-se pois contra o oportunismo eleitoral dos partidos. Até ao presente, cessada a campanha de captação de votos, costumavam eles cair no esquecimento e anonimato, perdendo de todo o contato com a massa de eleitores. Nenhuma missão, nenhum trabalho orientador do eleitorado chegavam a promover. E no entanto sabe-se como o partido pode e deve ser no Estado contemporâneo um órgão útil e valioso de aperfeiçoamento das instituições, como pode e deve propagar no povo os mais altos princípios da ideologia democrática.

Em países subdesenvolvidos qual o Brasil, ainda não se atentou

de modo suficiente para o potencial de ajuda espiritual e material que os grêmios políticos representam, se for pautada sua ação em proveito da coletividade, de maneira constante e sistemática.

A assistência partidária desafogaria talvez grandemente funções ainda cometidas ao paternalismo estatal, de maneira que essas gigantescas “cooperativas” constituiriam uma excelente e enérgica linha auxiliar do Estado democrático, em seu reforço de romper as algemas do subdesenvolvimento.

Demos largo passo nessa direção com o inciso constitucional n. III do artigo 149, da Carta de 1967 que estabeleceu o seguinte princípio: “atuação permanente, dentro do programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação de qualquer natureza, com a ação de governo, entidades ou partidos estrangeiros”.

Não constava esse dispositivo do Projeto Oficial nem do Projeto da Comissão de Juristas. Mas a legislação ordinária, desde a Lei Orgânica dos Partidos (art. 75) já o consagrava, quando atribuía aos partidos função permanente, assegurada:

a) pela continuidade dos serviços de secretaria; b) pela realização de conferências; c) pela promoção de congressos ou sessões públicas, ao menos duas vezes por ano, para difusão de seu programa; d) pela manutenção de curso de difusão doutrinária, educação cívica e alfabetização; e) Pela manutenção de um instituto de instrução política, para formação e renovação de quadros e líderes políticos; f) pela manutenção de bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas; g) pela edição de boletins e outras publicações.

O cumprimento dessas regras há de contribuir para modificar o presente estado de entorpecimento da vida partidária, dinamizando a clientela política e implantando de maneira contínua a comunicação ora pálida e quase inexistente entre as bases e a cúpula.

Deixará de ser o partido, pois, aquele “transporte” que o aventureiro político em busca de legenda se habituara a tomar, para poder descer à porta das assembléias legislativas, em cujo recinto lograva ingresso.

#### 8.4 A fiscalização financeira\*

\* A Lei n. 8.713, de 30.9.93, que “estabelece normas para as eleições de 3.10.1994”, dispôs a respeito “da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais”, permitindo (art. 38) as doações e contribuições “em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais”, por pessoas físicas ou jurídicas, com os limites constantes dos parágrafos do art. 38 e das exceções do art. 45.

Graças à fiscalização financeira, exerce o Estado um poder de controle sobre os partidos, evitando desgarrarem eles para a corrupção e se convertam em centros ou focos de perversão da vontade popular, com visíveis danos morais e materiais à sociedade e ao regime democrático.

É a pureza do sistema partidário sem dúvida a primeira condição de funcionamento normal dessas correntes que conduzem a opinião e concorrem a transformar em lei nas casas legislativas a vontade dos cidadãos.

Dada, pois, a importância de que se revestem contemporaneamente os partidos, sem os quais já se não identifica nenhum sistema democrático de inspiração ocidental urge estabelecer mecanismos legais de controle sobre suas finanças, tocante à origem de recursos e respectiva contabilidade.

A preocupação de pôr cobro ao abuso do poder econômico na vida dos partidos cresceu consideravelmente no período inicial da reconstitucionalização do País, após a ditadura do Estado Novo, determinando assim as primeiras medidas legislativas de saneamento da atividade partidária.

Antes já da Constituição de 1946, o legislador ordinário, tendo em vista preservar a índole pátria dos partidos políticos e mantê-los afastados de todo compromisso ou ligação com forças estranhas ao país, cominava sanções ao partido político (cancelamento do registro) “quando se provasse que recebia de procedência estrangeira orientação político-partidária, contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio”

(art. 26 do Decreto-lei n. 8.566, de 7 de janeiro de 1946). A Constituição de 5 de outubro de 1988 manteve expressamente essa proibição aos partidos políticos de receberem recursos financeiros de entidade ou governos estrangeiros, não admitindo laços de subordinação a estes (art. 17, II).

O Código Eleitoral de 1950, baixado após a experiência de um quinquênio aproximadamente de redemocratização e ressurgimento da vida partidária, desta feita em âmbito nacional, regulou amplamente nos artigos 143 e 146 a contabilidade e as finanças dos partidos políticos.

Dispunha o Código, numa prescrição de alto espírito moralizador, reproduzido também na legislação subsequente (parágrafo 1º do artigo 54, da Lei Orgânica) que os partidos deveriam manter rigorosa escrituração de suas receitas e despesas, indicando-lhes a origem e aplicação (art. 148, parágrafo 1º, do Código Eleitoral de 1950).

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (1965) aperfeiçoou as regras já esboçadas no Código Eleitoral de 1950 com respeito às finanças partidárias. Estabeleceu as seguintes vedações:

a) receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro procedente de pessoa ou entidade estrangeira;

b) receber recursos de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas porém as dotações oriundas das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e dos recursos financeiros destinados por lei ao fundo partidário, em caráter permanente ou eventual;

c) receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas de serviço público;

d) receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa.

A máxima inovação do regime de 1964 acerca dos partidos

políticos foi indubitavelmente a criação do fundo partidário, que pôs o Brasil, nesse terreno legislativo, em dia com as nações mais adiantadas do mundo, cujos sistemas legais, como o da Alemanha, reconhecendo já a função pública dos partidos, associam-no ao Estado, que entra assim a estipendar tais organizações, de modo a livrá-las eventualmente da interferência ruínosa e suspeita de fontes clandestinas e antidemocráticas de apoio financeiro.

Aparece o fundo partidário instituído no art. 60 da Lei Orgânica dos Partidos (Lei n. 4.440, de 15 de julho de 1965).

Constituir-se-á esse Fundo:

a) das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral a leis conexas;

b) dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

c) de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o artigo 75, inciso V (instituto de instrução política).

Em suma, a legislação eleitoral, reforçada por dispositivo constitucional, acolheu dois aspectos novos em matéria financeira: a vedação ao partido político de receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada de finalidade lucrativa, e a instituição do fundo partidário.

Não atinamos todavia com a extensão moralizadora daquela vedação, uma vez que o mesmo legislador no artigo 66, da Lei Orgânica, abriu depois a porta do fundo partidário a “doações particulares”, que milionários generosos poderão fazer, em proveito do mencionado fundo.

### *8.5 A disciplina partidária*

As Constituições democráticas do século XX, mormente as dos Estados subdesenvolvidos, que apregoam filiação política às matrizes do



pensamento ocidental, não podem conhecer outra forma de democracia senão a democracia partidária, democracia de grupos e não de indivíduos, democracia que reclama do indivíduo politicamente atuante uma fidelidade rigorosa às correntes de opinião e interesse que o investiram no exercício do mandato.

A imperatividade deste é notória em nossos dias. Temos aí uma consequência lógica da época política fundamentada no debate e na participação, com todos os homens exprimindo “socialmente” suas aspirações. Superou-se assim a pulverização individual do século XIX, da democracia liberal, mais atenta a uma liberdade abstrata e, por isso mesmo, menos realista, do que a uma influência efetiva e organizada dos cidadãos na direção dos interesses coletivos, os quais, em última análise, acabam sendo os do próprio indivíduo, quando este, corretamente, faz coincidir seus fins pessoais com o bem público.

A Emenda n. 1 à Constituição de 1967, dando um passo que reputamos fundamental para a implantação do Estado partidário, instituiu no parágrafo único do artigo 152 o mandato imperativo de índole partidária, conferindo ao partido político um completo domínio sobre o representante em matéria de obediência às diretrizes partidárias. Segundo aquela Emenda, perderia o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, bem como nos órgãos legislativos estaduais e municipais aquele cuja atitude ou voto contrariasse “diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária” ou deixasse o partido sob cuja legenda fora eleito. Dispunha o texto constitucional que a perda do mandato seria decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido assegurado o direito de ampla defesa.

Esse reforço à disciplina partidária fora proposto já no Projeto da Comissão de Juristas, mas desatendido no Projeto Oficial de que resultou a Constituição de 1967.

A violação dos deveres partidários constituiu até então objeto de uma inócua disciplina interna, disciplina no partido. Com efeito, medidas de cunho preponderantemente moral e desprestigiador

(advertência, suspensão por três a doze meses, cassação da função em órgão partidário e expulsão) se acham previstas nas cominações do artigo 51 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, aplicáveis aos filiados que faltarem: a) a seus deveres de disciplina; b) ao respeito a princípios programáticos; e c) à proibição no exercício de mandatos ou funções partidárias.

Autoriza ainda a Lei Orgânica a dissolução do diretório quando houver: violação do estatuto, do programa ou da ética partidária; desrespeito a qualquer deliberação regularmente tomada pelos órgãos superiores do partido; impossibilidade de resolver-se grave divergência entre membros do diretório e má gestão financeira (art. 52).

### *8.6 Âmbito nacional*

Graças à Constituição de 1967, ganhou o âmbito nacional dos partidos políticos uma rigidez e segurança que não possuía pela legislação antecedente. Verdade é que a Constituição de 1946 já se reportava três vezes ao caráter nacional dos partidos, sem elevá-los no entanto, explicitamente, à categoria de princípio constitucional.

Fizeram-se essas referências:

a) no parágrafo único do artigo 40, ao tratar da “representação proporcional dos partidos nacionais” na constituição das comissões do poder legislativo;

b) no artigo 70, ao assegurar “a representação proporcional dos partidos políticos nacionais”;

c) e, enfim, no artigo 160, ao declarar “excetuados os partidos políticos nacionais” da vedação constante do artigo 160 referente à propriedade de empresas jornalísticas.

Mas a legislação ordinária, desde a Lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945, criara já o partido político de âmbito nacional. Pusera termo assim às agremiações de cunho meramente local, que embaraçavam a unidade de ação política das representações parlamentares, presas a

um regionalismo não raro estéril e deplorável.

Com efeito, o artigo 110, e parágrafo 1º daquela lei, elaborada na agonia do Estado Novo, dispunha que só podiam ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional.

A seguir, continha o Decreto-lei n. 9.528, de 14 de maio de 1946, no artigo 22 e parágrafo 1º idêntica disposição.

Não foi revogada essa legislação, mas antes fortalecida pela menção constitucional aos “partidos políticos nacionais”, formando-se assim a convicção de que o poder constituinte confirmou a existência dos mesmos naquela dimensão já traçada pelo legislador ordinário.

Veio depois o Código Eleitoral de 1950, dispondo que os partidos políticos “adotarão programa e estatuto de sentido e alcance nacional” (Art. 132, § 1ª). Na mesma direção os artigos 1º, 7º e 8º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1965, bem como o projeto da Comissão de Juristas, cujo art. 57 assim rezava: “os partidos políticos terão âmbito nacional”.

Não é o partido político de âmbito nacional criação jurídica artificial, conforme poderia supor-se à primeira vista. Artificial, e até certo ponto desagregador, foi o estímulo que se deu na República velha aos regionalismos políticos, às combinações oligárquicas, ao partido local. A nação viva e pensante, pelas suas elites, reagia porém contra essa deformação, estendendo algumas vezes a todo o País as campanhas de opinião, autênticas cruzadas pessoais de civismo, como aquelas empreendidas por Rui Barbosa, Nilo Peçanha e Getúlio Vargas, respectivamente em nome do poder civil, da regeneração republicana e da verdade eleitoral.

O unitarismo partidário, que desembocou no partido nacional, contra o regionalismo de inspiração federalista ou autonomista, é o fato mais digno de nota no quadro das mudanças políticas processadas desde a organização dos partidos na vida política brasileira dos últimos trinta anos.

Cabe destacar aqui igualmente ação vanguardeira dos movimentos ideológicos, que abalaram o País após a revolução de 1930,

responsáveis, não resta dúvida, por uma cristalização mais rápida do sentimento nacional ao redor de idéias e programas.

A Ação Integralista Brasileira e a Aliança Nacional Libertadora foram nos idos da década de 30 expressões vivas e conscientes do radicalismos de direita e esquerda, respectivamente. Precusores verdadeiros do partido de âmbito nacional, deixaram um sulco profundo no domínio da opinião, pois ao se dissolverem computados estavam os dias do regionalismo partidário em nossa Pátria.

Enfim, a Constituição de 1988 manteve taxativamente o caráter nacional dos partidos políticos conforme consta do artigo 17, inciso I.

### *8.7 A vedação de coligações partidárias*

O princípio constitucional do inciso VIII do artigo 152, da Emenda 1 à Constituição de 1967 que vedava as coligações partidárias, perdeu substancial razão de ser, em decorrência das restrições impostas à pluralidade do sistema partidário e à pouca ênfase que logicamente se atribuiu ao princípio da representação proporcional.

Com efeito, na Constituição de 1946, a representação proporcional era prevista em quatro artigos (56, 134, 40 e 53), estendendo-se o princípio à composição da Câmara, aos partidos políticos nacionais, à constituição das comissões do poder legislativo federal e às comissões parlamentares de inquérito.

Dada a multiplicidade partidária, as alianças ou coligações de partidos, freqüentes às vésperas dos pleitos, desvirtuavam o critério da proporcionalidade e minavam as bases desse sistema de representação. Chegavam assim a consentir que certas reuniões de legendas ostentassem uma força política em desacordo com o apoio eventual que o eleitorado daria ao programa de cada partido, tomado insuladamente.

Máquina eleitoreira, que ensejava as mais esdrúxulas combinações, como, em certos Estados, a da ex-UDN com o extinto PTB, determinavam as coligações estremecimentos com respeito às

idéias e aos princípios, aluindo assim a confiança popular nos partidos, provocando a desmoralização dos programas, precipitando a decomposição das lideranças.

Constituíam pois, segundo Hermes Lima, “uma das perversões mais audaciosas do sistema proporcional, pelas conseqüências que produzem, pela confusão que estabelecem, pelo cinismo das combinações que possibilitam”.

A disposição constitucional porém em face da rigidez da estrutura partidária já não teve a profundidade dos efeitos que alcançaria quando a representação proporcional se apresentava em toda sua extensão, como um dos fundamentos de nossa vida política, tendo, então, por objeto gerar organizações partidárias que expressassem as distintas e variáveis correntes de opinião ou camadas de sentimento popular, produzidas no País.

## **9. A dimensão sociológica do partido político brasileiro**

Em *Problemas de Política Objetiva*, o terceiro problema que serve de tema a Oliveira Vianna e a que este consagra três breves capítulos, é o da organização do partido político no Brasil.

Concedendo a Rui Barbosa o merecimento inestimável de haver acordado o país para a participação cívica nas campanhas eleitorais e mostrando quanto já se fizera a esse respeito até a Campanha de Nilo Peçanha, em 1922, Oliveira Vianna assinala, de uma parte, a inutilidade imediata daqueles movimentos feitos sobre a crosta letárgica da sociedade rural brasileira, imobilizada nos vínculos do personalismo e presa ao cerrado egoísmo dos clãs e seus chefes — sociedade insensível, por conseguinte, à palavra política, às plataformas de governo, às formulações administrativas, ao apelo dos programas, à exposição das idéias e dos princípios — mas, doutra parte, ressalva, um tanto contraditório, o pessimismo que exala, agudo, de suas reflexões iniciais.

Esse pessimismo assim se exprime: “Campanhas e propagandas com intuitos eleitorais só se justificam entre povos cuja organização partidária não é o clã pessoal, ou em que o instinto gregário está ausente do caráter das maiorias populares”.<sup>12</sup>

Conclui porém que aquelas caravanas, com paciência e lentidão, fazem trabalho ingente, constroem o futuro, plantam o carvalho que há de crescer e atravessar decênios, transpor gerações. O meio rural conhecerá pois os seus problemas ouvindo o orador dos comícios democráticos. Virá depois o tempo alforriá-lo da dependência do chefe. A este se prendem as populações rurais por “instinto de fidelidade” por “preconceito de lealdade”, por todos esses elementos de sujeição pessoal que tolhem se deixem elas “arrastar pela força abstrata e invisível das idéias”.<sup>13</sup>

Do mesmo sociólogo: “Os nossos homens de interior costumam apoiar homens — e não programas; pessoas — e não idéias”.<sup>14</sup>

Não temos democracia de partidos e a razão, segundo Oliveira Vianna, reside nisso: “Ora, em nossa democracia, o que vemos é justamente o contrário disto: ela se baseia em *indivíduos* — e não em *classes*; em indivíduos *dissociados* — e não em classes *organizadas*, e todo mal está nisto”.<sup>15</sup>

Crê ademais o mesmo pensador que “todas as tentativas de organização partidária em nosso País, desde o Primeiro Império” foram vítimas de um logro: o de “julgar possível a organização de um partido — partido que não seja um bando, agitando-se em torno de um homem, de um caudilho — sem a preliminar organização das classes econômicas, das classes que produzem e contribuem”.<sup>16</sup>

Todo o pensamento de Oliveira Vianna como análise sociológica do partido político no Brasil é em larga parte correto ou válido até as vésperas da Revolução de 1930. Mas desde que ele escreveu aquelas considerações, o meio eleitoral subjacente às estruturas partidárias padeceu em nosso País algumas relevantes transformações. Houve pois mudança, houve progresso, houve passagens qualitativas em termos de apreciação social das nossas bases políticas.

Com efeito, da Revolução de 1930 aos nossos dias, observam-se os seguintes pontos de mudança: as massas rurais já não compõem sozinhas as três quartas partes do corpo eleitoral; o sufrágio urbano se fortaleceu quantitativamente por decorrência da revolução industrial em marcha, e essa elevação aritmética tende a robustecer-se com o tempo; o eleitor, em largas zonas rurais, continua preso ao chefe político, por laços de adesão pessoal, mas essa adesão já não é passiva ou incondicional: resulta agora da expectativa de uma prestação e contraprestação, base da manutenção do prestígio das lideranças políticas; enfim, o eleitor vota ainda, em grande parte, fora de um quadro de idéias, mas consciente do imediatismo pertinente ao atendimento de certos interesses de ordem pessoal ou de natureza pública. Dantes apenas a obediência cega, o voto manipulado nas fraudes eleitorais, o falseamento da verdade política. Agora, o voto dado por um eleitor exigente de compensações de ordem pessoal: o emprego, por exemplo.

O erro de Oliveira Vianna é supor que na democracia do século, necessariamente uma democracia de massas, seja possível o comportamento *ideológico* do corpo eleitoral classificado em partidos políticos. Esse comportamento será de exceção, e só reconhecível àquelas agremiações em desacordo com o sistema político estabelecido e assim determinadas no propósito de reformar ou abater as instituições desde os seus fundamentos.

Temos, por conseguinte, no Brasil, o que não poderíamos deixar de ter: esse quadro partidário de patronagem, destino de todas as situações democráticas da faixa ocidental, coerentes com as suas origens. Já chegamos, pois, a semelhante grau de desenvolvimento. O que temos distinto da Inglaterra, dos Estados Unidos e mais países ocidentais é apenas a base da pirâmide eleitoral, ou seja, a compacta massa rural e urbana de eleitores, cuja tomada de consciência política, quando efetivamente ocorrer, se dará principalmente em termos sociais, em sentido oposto à política habitual dos partidos. Dar-se-á com notas de agressividade e impaciência, que se não observam, com a mesma

intensidade, nos países desenvolvidos.

“Desrevolucionar” essas massas consiste portanto em acomodá-las ao processo partidário clássico. A democracia partidária será sempre no Brasil politicamente personalista em matéria de colheita ou captação de sufrágios: democracia de confiança no homem público para atender clientelas, democracia de empregos ou democracia para dar soluções administrativas, práticas, concretas, positivas, a problemas que, se não dizem respeito a pessoas determinadas, dizem respeito a grupos ou classes.

Nisso se cifra o máximo de despersonalização a que se pode chegar num processo partidário onde não se venha a confundir o voto nas idéias com o voto nas ideologias.

Se entendermos por voto nas idéias o voto em planos e programas de governo, tomando por tácitas as bases institucionais, que serão feitas instrumentos ou órgãos desses planos, então já temos em verdade uma pequena parcela do eleitorado brasileiro resolutamente caminhando para esse resultado.

Mas não tenhamos ilusões maiores a esse respeito. À proporção que camadas sociais mais numerosas se vão politizando, egressas da marginalização que as excluía de toda ingerência no processo político, observa-se que seu comportamento dificilmente se poderá conter nos moldes tradicionais do pluripartidismo ocidental.

A democracia de massas nos países desenvolvidos abrange uma só força sufragante, com indiferença à tese ideológica, como no caso norte-americano; com sustentação manifesta da ideologia dominante, de cunho democrático-parlamentar, como no caso da Inglaterra.

Ali, eleitor e eleito buscam solução para problemas ou alimentam idéias de teor político-administrativo, sem jamais questionarem as bases do sistema.

Do ponto de vista qualitativo, é isto o máximo a que se há de chegar em países, onde a dissidência ideológica na estrutura partidária raramente alcança abalar o quadro das instituições.

Num país porém sem os níveis de um desenvolvimento industrial



consumado, que é o caso do Brasil, esse quadro se modifica, complica-se, enreda-se em contradições flagrantes e desesperadoras.

Convocado à participação, o eleitorado poderá ouvir das lideranças políticas o sedutor apelo às atitudes ideológicas. Os problemas mais importantes em nosso país se vinculam invariavelmente a questões estruturais. Debatê-los partidariamente traz sempre o “inconveniente” de suscitar questões de fundo. Não suscitá-los, significa manter partidos e opinião boiando sem rumo em superfície de mar revolto, batido pelas tempestades sociais, que poderão mais cedo ou mais tarde fazer submergir as instituições democráticas.

A dimensão social e política que se abre ao partido político brasileiro em termos de conservação democrática implica portanto algo mais que aquilo que se passa na Inglaterra, Itália e Estados Unidos. Implica tomada de consciência quanto às responsabilidades de uma missão para a qual ele se afigura de todo despreparado.

Não basta situá-lo, pelo aperfeiçoamento democrático, como um partido de idéias, esvaziado de ideologia, conforme o modelo das organizações partidárias norte-americanas, ou fazê-lo militantemente ideológico como na Inglaterra (a ideologia democrática). Urge dar-lhe um programa de governo, com idéias profundas de reforma econômica e social, que tragam na adesão ao princípio democrático uma confissão também dos rumos a serem perlustrados quanto à transformação histórica da sociedade subdesenvolvida ou semidesenvolvida em sociedade plenamente emancipada tocante à questão do século, que é, como todos sabem, para nós, a questão do desenvolvimento.

A solução norte-americana geraria crises incoercíveis, crônicas, inarredáveis. A solução inglesa parece-nos melhor. Resta porém saber se seria formalmente possível. Demanda o máximo de “politização” dos partidos no quadro da ideologia democrática. Precisariam eles de transformar-se a cada passo em escolas de reverência à lei, de culto às instituições, de consolidação da confiança pública nos homens que governam e no regime a que servem para formar então lideranças de escol, ou homens que tivessem o perfil de estadistas. Partiríamos a

seguir, democraticamente, para intentar a solução de problemas, que muitos descrêem seja possível nos moldes competitivos da recente estrutura que tinham os partidos brasileiros, e que continuarão a ter, sem dúvida.

Ora, essa desconfiança inicial, feita de pessimismo e suspeição, constitui já um agente negativo, fator que mina as esperanças da opinião na subjugação das crises, por meios ou instrumentos normais de comportamento democrático. E a vida de um país sub ou semidesenvolvido é a vida em crise institucionalizada.

Quando chegamos a esta altura da reflexão, temos que parar. Domina-nos de longe a sedução parlamentarista. Por sermos um tanto “ingleses” na solução brasileira que convém às nossas instituições políticas é que preconizamos o instrumento parlamentar de governo.

O parlamentarismo educaria os partidos e os partidos educariam o povo. Daqui por diante a estrada ainda seria difícil de seguir, cortada de espinhos, ameaçada de desvios, marcada de longas e sinuosas curvas, que ladeariam as grandes crises do poder. Mas se o parlamentarismo desse porventura ao país alguma tranqüilidade institucional, a de que mais precisamos desde a queda da Primeira República, em 1930, decerto que o sistema cobraria meios seguros de entrar a fundo na ordem administrativa, financeira e econômica, para então lograr, com bom êxito e sem abalo do regime democrático, o termo da mudança industrial, promotora de nossa elevação à categoria das nações desenvolvidas do Ocidente.

1. Afonso Arinos de Melo Franco, *História e Teoria do Partido Político*, p. 33.
2. Arthur Holcombe, “Encyclopaedia of Social Sciences”, *Apud* Afonso Arinos de Melo Franco, *História e Teoria do Partido Político*, p. 42.
3. Rui Barbosa, *A Queda do Império*, p. 399.
4. Rui Barbosa, *ibidem*, v. 16, t. 3, p. 224.
5. *Idem*, *ibidem*, p. 166.
6. *Idem*, *ibidem*, p. 434.
7. *Idem*, *ibidem*, p. 344.

8. Idem, ibidem, p. 231.

\* No livro (original) a numeração das Notas de Rodapé pula do 8 para o 10. Não houve erro na digitalização (Nota da digitalizadora).

10. *Jornal do Brasil*, 2.4.1965, 1º Cad., p. 3.

11. Afonso Arinos de Melo Franco, ob. cit., p. 62.

12. Oliveira Vianna, *Problemas de Política Objetiva*, p. 132.

13. Idem, ibidem, pp. 137-138.

14. Idem, ibidem, p. 131.

15. Idem, ibidem, p. 120.

16. Idem, ibidem, p. 121.

## **REVOLUÇÃO E GOLPE DE ESTADO**

1. *Controvérsia em torno do conceito de revolução* — 2. *Conceito histórico-cultural* — 3. *Conceito sociológico* — 4. *Conceito jurídico* — 5. *Conceito político* — 6. *Origem e causa das revoluções* — 7. *As distintas fases da ação revolucionária* — 8. *A crítica da revolução* — 9. *A reforma* — 10. *A contra-revolução* — 11. *O golpe de Estado* — 12. *A técnica do golpe de Estado* — 13. *Golpe de Estado e revolução*.

### **1. Controvérsia em torno do conceito de revolução**

Dos temas políticos de nosso tempo, a Revolução entra na categoria mais sugestiva daqueles que merecem estudo profundo e sistemático. Não somente pela importância de que se reveste senão em virtude dos abusos a que vem sendo exposto e da anarquia observada ao redor desse conceito, da parte de quantos o usam sem refletirem nos limites de seu emprego, em face de determinadas realidades políticas e sociais de nossa época.<sup>1</sup>

A teoria da revolução na esfera dos estudos políticos tem seguido ampla trajetória: primeiro, objeto apenas da atenção dos historiadores políticos, a seguir dos filósofos da cultura e, finalmente, dos sociólogos e cientistas políticos e psicólogos sociais.

Já na década de 20 von Wiese, respondendo a Gustavo Landauer, que afirmara não ser possível dar à revolução um tratamento científico, sustentou tese oposta, proclamando que nenhum processo da vida social podia eximir-se a uma investigação de teor científico.

Contudo esse mesmo sociólogo queixava-se da pobreza da literatura sociológica e amargamente recriminava a ausência de investigações pormenorizadas acerca daquele tema. Citava a obra de Ratzenhofer, em três volumes, intitulada *Essência e Objetivo da Política* e a *Política* de Holtzendorff, ambos dois velhos cientistas políticos da

Alemanha, em cujos trabalhos a palavra “revolução” nem sequer figurava.<sup>2</sup>

Quanto a Tocqueville, Taine, Carlyle, Sybel, Ranke e Treitschke, dizia o criador da sociologia das relações que eles eram, com seus textos apaixonados, verdadeiros modelos de como os sociólogos em nenhuma circunstância deveriam ocupar-se do tema revolução.<sup>3</sup> Mas cometeu a grave injustiça — assinalada aliás por Max Adler — de haver omitido em sua crítica o nome de Marx, deixando assim de abrir-lhe como lhe cumpria a devida exceção, pois Marx teria sido o verdadeiro pai da sociologia das revoluções. Sem Marx, conforme pondera ainda o Mestre vienense, quando muito se chegaria a uma sociologia do conhecimento da revolução, nunca porém a uma sociologia da revolução.

O prestígio do vocábulo revolução, de palpitação mágica como os acontecimentos brasileiros demonstraram, não é estranho à Sociologia Política contemporânea. Heberle de último explicou-lhe a origem. Mostrou que a idéia de revolução política fora alheia do pensamento medievo e que este só conheceu movimentos retroativos ou conservadores, para restabelecer privilégios tradicionais ou concretizar formas de direito divino, ligando-se ao conceito do fato revolucionário todo o acervo de idéias tradicionalistas e restauradoras.<sup>4</sup>

Assinalam os sociólogos que a revolução concebida como edificação de uma nova ordem social é idéia dos tempos modernos, ou com mais precisão do século XVIII, tendo sido Voltaire o primeiro a unir o conceito de revolução à idéia de progresso.<sup>5</sup>

De Aristóteles ao século XVII, as revoluções de Estado eram consideradas como “fases de uma circulação eterna das formas de governo”, em consonância com as teorias do estagirita.

Teria havido assim, segundo Heberle, extraordinário progresso quando, pela caracterização moderna, a revolução deixou de ser um fenômeno “cíclico” ou uma fase na mudança de formas constitucionais sempre sujeitas a um retorno (o “eterno retorno” nietzschiano) para significar “novo começo” ou mudança para “uma forma de sociedade melhor”, para o aperfeiçoamento da sociedade humana.<sup>6</sup>

Essa conotação de otimismo, em que o pensamento revolucionário é posto em contraste com o pensamento conservador, se acha por igual implícita nas teorias marxistas da revolução. Disso fazem largo cabedal quantos se empenham em promover a ação e o proselitismo revolucionário. E a concepção dos que vêm na revolução o destino da história: alteração inevitável nas relações sociais de poder entre as classes, conduzindo a burguesia ao tûmulo. Mas essa ilação de otimismo vinculado ao conceito de revolução é antimarxista, utópica e anti-sociológica, na medida em que o marxismo for, como sabidamente o é também, uma sociologia da revolução.

Sendo a revolução, segundo Marx, “a busca retroativa de um desenvolvimento obstaculizado” (*die Revolution ist die ruckartige Nachholung verhinderter Entwicklung*) não vai aí nenhum juízo de valor, podendo esse conceito ser acolhido como autenticamente sociológico, tanto quanto o de Lênin, ao afirmar que “uma revolução ocorre quando a classe superior não pode e a classe inferior não quer prosseguir no velho sistema”.

Seria fastidioso mostrar porém que o conceito lisonjeiro da palavra revolução nem sempre foi partilhado com o fervor fácil de determinadas posições contemporâneas. Sobre o termo recaiu o anátema de Burke e Taine, em reflexões de cunho filosófico e ideológico que esvaziavam por inteiro a substância sociológica do conceito vertente. Metade dos que fazem uma revolução não fazem senão cavar um tûmulo, dizia Chateaubriand, que não obstante confessava preferir as mais terríveis revoluções a um governo despótico.

Das origens esquerdistas do elogio e do respeito com que se proferia aquela palavra transitou-se para o ódio conservador e reacionário dos publicistas e pensadores de direita. Estes, em algumas regiões do pensamento latino-americano, raramente se revelam nos dias correntes, sendo também sociológico observar que a conotação otimista já não tem a clareza com que dantes se identificava, sendo hoje disputada por correntes políticas dos mais distintos e opostos matizes ideológicos, valendo-se todas da autoridade e das esperanças que

aquele nome suscita no seio da presente sociedade de massas. Tal ocorre nomeadamente nas áreas do descontentamento e inconformismo social mais agudo, como são as áreas intranquias do subdesenvolvimento. Em verdade, o uso aí da palavra revolução em nada altera do ponto de vista sociológico o teor restaurador, reacionário ou contra-revolucionário que porventura presida às relações do poder político e social nos ordenamentos vigentes.

A possível preferência indiscriminada pelo termo revolução nos países subdesenvolvidos decorre a nosso ver em larga parte do descrédito em que caiu a expressão “golpe de Estado”, tomada com frequência por sinónimo de instabilidade política ou indicação de fins egoísticos e pessoais, contrários ao bem comum. Conforme disse Hartman, a Revolução caminha com a história, o golpe de Estado contra a história. Ocorre todavia que nos países altamente desenvolvidos, ligados ao quadro da ideologia ocidental, há uma determinada massa de opinião, entre as camadas mais ilustradas, inteiramente desfavorável ao conceito de revolução.

O publicista americano George Pettee assinalou que das principais revoluções do século XVIII — a Francesa e a Americana, até os nossos dias, perdurara no Ocidente uma espécie de atitude indulgente tocante à revolução, pondo-se ênfase nos seus aspectos construtivos. Esse estado de espírito ter-se-ia prolongado até 1940.<sup>7</sup>

Afigura-se-nos haver aí porém generalização precipitada, pois existiu sempre fortíssima corrente doutrinária e de opinião que jamais deixou de apontar durante o século XIX para os aspectos negativos da revolução. Observa-se contudo nos países desenvolvidos que o sentimento anti-revolucionário em níveis da chamada crítica “esclarecida” se robusteceu no século XX e a data cronológica não é pois 1940, como faz ver erroneamente aquele cientista político, mas 1917, ano da revolução bolchevista na Rússia.

Desde então, atemorizado, o Ocidente se ergueu num sentimento crítico, de revisão ou reexame do conceito de revolução, entrando a assinalar sobretudo os seus aspectos nocivos. À proporção que o

conceito tomou raízes ideológicas profundas, deitando sobre todos os continentes a sombra da conflagração social, aí sim, mais forte se fez o acento sobre a “revolução desnecessária”.

Reprova-se então na revolução a maneira violenta com que interrompe uma “evolução sensata”, questiona-se o preço ou tributo que a sociedade paga por esses movimentos, seus efeitos são postos em dúvida, enfim, vai a opinião buscar na razão humana o asilo onde se abrigar contra um conceito reimerso na incerteza, no sangue, na injustiça, na desordem e até mesmo no sacrifício completo de gerações inteiras. O resultado foi este: o aprimoramento em todos os países dos órgãos nacionais de segurança para salvaguarda do *status quo* político e social.

## **2. Conceito histórico-cultural**

A revolução é tema aberto à investigação de historiadores, cientistas políticos, filósofos da cultura, psicólogos sociais, juristas e sociólogos.

O dogmatismo de posições relativas ao estudo desse fenômeno social encobre e faz obscuro o conhecimento da realidade revolucionária quando ela se manifesta na existência de uma sociedade, de um povo ou ainda de todo o gênero humano. Essa realidade ora se acentua pelo aspecto histórico-cultural, ora pelos dados sociológicos; em determinados casos, pela ênfase na transformação jurídica, noutros pela relevância quanto à profundidade da mudança política operada. Caso não atente para esses aspectos que aquele fenômeno ou realidade pode apresentar e que lhe conferem a respectiva nota de caracterização, o cientista da revolução produzirá omissões e exclusões, em dano de toda a elaboração conceitual. E daí lhe restará unicamente um conceito de todo unilateral, exposto a objeções polêmicas, o que aliás há sido freqüente quando se trata de propor, por exemplo, os conceitos sociológico e político de revolução, sem dúvida os de mais difícil e



controvertida fixação.

Como ocorre com respeito a todos os fenômenos sociais (e a contribuição idealista a esse respeito foi de suma importância para que se chegasse a tal conclusão) na revolução o homem é de modo concomitante sujeito e objeto.

A revolução não é acontecimento natural, mas efeito também de idéias, trabalhadas na mente solitária dos pensadores, antes pois de descerem às massas e arrebatá-las para a ação. A revolução, como disse Ortega y Gasset, “não é a barricada mas um estado de espírito”.<sup>8</sup> Seu estudo pelos pensadores requer a máxima amplitude de vistas. Desvinculá-lo da subjetividade inerente à obra de todo cientista social afigura-se-nos difícil senão impossível. A pretensão de neutralidade ou exterioridade absoluta é duvidosa. Assinalou George Pettee que o raciocínio está no indivíduo e não na massa ou só ao homem cabe observar e analisar a sociedade e não o contrário.<sup>9</sup> Este observador é em si mesmo tábua de valores, ser ideológico, com todo o condicionamento de sua época, tanto ele quanto os atores do fato revolucionário.

Querer reduzir cada fenômeno revolucionário a uma sociologia da revolução e dentro dessa sociologia à forma de uma escola ou corrente de investigação seria evidentemente abdicar a possibilidade de conhecê-lo através de todos os ângulos idôneos em ordem a consentir uma análise mais vertical, extensa e fecunda, de incomparável proveito para compreender as distintas modalidades de processo revolucionário.

Daí por que, do ponto de vista didático, examinando-se o problema da revolução e de seu conhecimento pela ciência política, inclinamo-nos, feita essa advertência preliminar, por admitir vários conceitos, apropriados todos a um acesso menos penoso à temática revolucionária.

Distinguimos assim o conceito histórico-cultural, o conceito sociológico, o conceito jurídico e o conceito político de revolução.

O conceito histórico-cultural exprime essencialmente a interrupção de um período cultural. Dessa quebra resulta a descontinuidade e conseqüente inauguração de novo desenvolvimento

histórico. A descoberta de Copérnico, a invenção da máquina a vapor, a equação de Einstein, com a desintegração posterior do átomo, foram acontecimentos que introduziram de maneira revolucionária uma nova idade histórica na existência da sociedade humana, operando verdadeira transformação cultural. A *social change*, a que se reportam os escritores sociais anglo-americanos, prende-se a esse conceito.

O conceito histórico-cultural pode revestir-se de certo cunho filosófico ou intelectualista. Assim aconteceu por exemplo quando Augusto Comte distinguiu na história das representações culturais do gênero humano *três estados* ou períodos autônomos: o teológico, o metafísico e o positivo. Cada passagem de um a outro estado significou a consumação de um processo revolucionário de natureza cultural.

Aliás o conceito histórico-cultural não se acha de todo apartado de implicações sociológicas. Em rigor tanto se insere na filosofia da história e da cultura como cabe também no âmbito da sociologia geral.

Theodor Geiger tomou-o aliás nessa última acepção partindo, com apoio em Sombart, de que é revolucionária toda transformação fundamental de uma situação existente, não importa em que domínio. Disso tivemos exemplo com a revolução na técnica de produção determinada pelo advento da máquina a vapor e com a revolução filosófica operada pelo criticismo de Kant.

Não são conceitos estanques estes que estamos examinando com certo conforto didático. Se o conceito sociológico de revolução já se acha precedido de vínculos com o conceito histórico-cultural, mais apertados serão ainda os seus laços com o conceito político do qual para muitos se afigura já inseparável.

### **3. Conceito sociológico**

Toda revolução social está no âmago do conceito sociológico de revolução e não pode vir desacompanhada da revolução política, que a executa e precede. As duas revoluções são aspectos de uma mesma

realidade. Sem embargo de sua conexão, é possível acentuar ora o primeiro, ora o segundo desses aspectos que envolvem a obra revolucionária na sociedade moderna. Autores há que assinalam a extensão histórica da sociologia da revolução e a amplitude de seus temas, proclamando-os inexauríveis, visto abrangerem toda a História Universal (Hartman).

Abraçar-se porém a essa posição seria admitir como paralelas a história da sociedade e a sociologia da revolução, dando a esta última aquela dimensão que só ficaria bem no conceito histórico-cultural já examinado. A história da civilização não pode *ser* tomada como palco da sociologia da revolução. Esta só se fez possível ou só descobriu o objeto de suas indagações em época recente, com a moderna sociedade de classes, quando uma classe se impôs social e politicamente, através da tomada do poder, para implantar nova ordem social, ou estabelecer os instrumentos institucionais de conservação e permanência de sua hegemonia, qual aconteceu na Revolução Francesa. A burguesia aboliu ali a ordem corporativa e destruiu as bases da sociedade feudal. Algo semelhante ocorreu este século com a Revolução Soviética quando a classe proletária empregou os instrumentos do poder para remover a dominação social da burguesia e proclamar, segundo os marxistas, o novo princípio de uma sociedade de trabalhadores, intelectuais e camponeses, tendo em vista “uma sociedade sem classes” e de convivência tranqüila.

Essas Revoluções ofereceram temário riquíssimo, manancial copioso a investigações legitimamente sociológicas. Sem estas não seria possível falar em sociologia da revolução, como vedado permanece o uso dessa expressão para conhecer os levantes e rebeliões que acompanharam o transcurso da vida social na idade média.

Aqui tem aplicação o conceito de Ortega y Gasset quando afirmou que o revolucionário não se rebela contra os abusos da sociedade, conforme fazia o homem medieval, mas contra os usos, quer dizer contra as instituições, como faz o homem moderno.

Afigura-se-nos por inteiro idônea, do ponto de vista metodológico,

a aplicação de uma pergunta-critério, qual fez lucidamente Heberle, para distinguir as modalidades de revolução e determinar sob a forma sociológica o fenômeno revolucionário. A pergunta-chave, segundo o autor alemão, é esta: Que foi que mudou?<sup>10</sup>

Entendemos que se a mudança se refere ao pessoal de governo, não houve revolução, mas golpe de Estado; se a mudança porém atingiu a Constituição política e a forma de governo já é possível falar em revolução, a saber, revolução política; se, porém, as transformações se verticalizarem mais, descendo a grandes profundidades sociais, com “ascensão de uma nova classe ao poder” ou “aparição de um novo sistema de camadas sociais, redistribuição da propriedade ou até mesmo sua abolição”, com o advento de novas formas de vida econômica, aí o cientista político reconhecerá então a revolução social, objeto da temática sociológica e constitutivo da verdadeira sociologia da revolução.

O sociólogo Heberle pensa diferentemente ao demonstrar o que não é “revolução” na acepção moderna. Não temos objeção alguma para fazer-lhe quando ele afirma, textual, que a destituição violenta de um governante ou de vários governantes e sua substituição por outras pessoas, sem mudanças da forma de governo, como acontece nas chamadas revoluções da América Latina, não constitui “revolução”.<sup>11</sup> Tão pouco quando ele sustenta que não há revolução, mas simplesmente “mudança social” (*social change*), desde que se transita de uma a outra forma de sociedade, tal como aconteceu na Inglaterra e nos Estados Unidos, em consequência da “revolução industrial”, mediante mudança lenta, pacífica e não proposital, embora essa mudança venha revestir a sociedade de novos aspectos, alterando-lhe basicamente, pelo progresso material, a velha e costumeira fisionomia.

Mas ao asseverar enfaticamente que a mudança violenta da forma de governo sem variação básica da estrutura social, como ocorre quando se passa da monarquia à república, não constitui ainda uma “revolução”, temos que semelhante assertiva é inválida, porquanto equivaleria a reduzir todo o conceito de revolução a uma caracterização

sociológica, eliminando aqueles conceitos autônomos de revolução jurídica e política, a menos que estas tivessem por apêndice necessário a modificação no princípio das relações sociais ou na estrutura das classes e sua habitual hierarquia.

Acabaria o autor confinado sociologicamente ao conceito marxista de revolução, que é um conceito sociológico. Acontece porém que não é o único, embora seja eliminatório de todos aqueles conceitos de revolução política, indulgentes com a inalterabilidade das bases sociais. Revolução política que não conduza a esse resultado e não seja do mesmo passo revolução social não será reconhecida na categoria de revolução.

A crítica marxista da revolução, a que Heberle parece aderir, não se concilia porém com esse esquema. Seria o caso de lembrar a propósito da sociologia marxista da revolução o que afirmou o sociólogo alemão von Wiese, quando disse que a pretensão de explicar uma revolução pelo contraste de classes equivaleria a um médico desejoso de explicar a tuberculose pelas cavernas e tecidos destruídos.<sup>12</sup>

Achamos que circunscrever o conceito de revolução unicamente a alterações profundas no regime das classes sociais seria antes empobrecer, através do exclusivismo dessa redução sociológica, a larga temática política da revolução, que sempre deixa lugar para distintos círculos de indagação quais os de cunho estritamente jurídico e nem por isso menos autônomos.

#### **4. Conceito jurídico**

Do ponto de vista jurídico a revolução é essencialmente a quebra do princípio da legalidade, a queda de um ordenamento jurídico de direito público, sua substituição pela normatividade nova que advém da tomada do poder e da implantação e exercício de um poder constituinte originário.

Compreendida debaixo desse aspecto, a revolução contém dois

dados essenciais: o rompimento, sem compromissos e sem limitações legais prévias, da ordem jurídica antecedente e a criação de um novo direito, que se exprimirá pelo advento de novas instituições.

Mediante a revolução, cai não somente o direito constitucional positivo mas a forma vigente de poder constituinte, a base mesma que ainda prevalecia para efeito de alterações na moldura dos poderes constituídos. A revolução em seu substrato jurídico é crise e advento de um novo poder constituinte.

Com a dinâmica revolucionária, relações diferentes de poder são impostas às classes sociais e a ordem jurídica que se estabelece sob o influxo da revolução sanciona o novo quadro de relações de classes. Consoante a profundidade da mudança, altera-se o princípio mesmo ou critério da estratificação social (Geiger).

Nas revoluções há que distinguir “fato” revolucionário de “valor” revolucionário. O “fato” produz a mudança do direito e com a mudança a revolução institucionaliza os seus “valores”. Não há revoluções “legítimas”, segundo querem alguns juristas (*contradictio in adjecto*, diria Hartman), mas revoluções “legitimadas” e que se legitimam pela constituinte, pela mudança operada na ordem jurídica, pela proposição de novos valores (“cada revolução é uma derribada e renovação de valores”, assevera Vierkandt).

Vejamos a seguir o conceito de revolução, dado por Cartellieri, sob a inspiração da perspectiva jurídica: “A mudança violenta e com efeitos prolongados de uma Constituição, mudança mediante a qual o poder até então pertencente a um ou vários governantes se transfere para muitos governados”.

Se ao invés de transferência de poder dos governantes para os governados, houvesse aquele jurista posto por sujeito e destinatário dessa transmissão a classe social, seu conceito jurídico de revolução se tornaria impecável.

A Constituição revolucionária, proveniente de um poder constituinte revolucionário, toca necessariamente nas relações de classes para modificá-las e para criar um direito que se amolde a essas

relações.

O direito e o poder transferidos pelo ato revolucionário de uma a outra classe vem coroar a afirmativa de Lassalle de que quando uma revolução ocorre, todas as leis do direito público caem por terra ou têm apenas significação provisória, devendo ser feitas de novo.<sup>13</sup>

Com a ressalva de que não é simples mudança de governantes para governados na posse do poder, mas uma variação profunda nas relações de classes aquilo que a Constituição reflete por efeito da obra revolucionária, concordamos plenamente com von Wiese quando assinala que o conceito jurídico de Cartellieri permite distinguir com clareza o conceito de revolução dos conceitos de reação, contra-revolução, restauração e golpe de Estado.<sup>14</sup>

## **5. Conceito político**

O conceito político e o conceito jurídico de revolução se interpenetram de tal forma que só por abstração e artifício de método podemos destacá-los, sem contudo perder de vista a profunda conexão que entre ambos se produz pela natureza mesma do fenômeno revolucionário.

A dimensão política é manifesta quando Paul Schrecker excelentemente afirma que “no domínio político podemos definir a revolução como a mudança ilegal da constituição” ou desde que a Constituição é um sistema de normas que estabelecem as condições de legalidade, como “uma mudança ilegal das condições de legalidade”.<sup>15</sup> Atenta o Autor menos no conteúdo ético ou nas instituições geradas pela revolução para caracterizá-la politicamente do que no aspecto formal, no processo mediante o qual se fazem alterações da vida política. A saber, é verdadeira revolução, para ele, toda mudança constitucional feita por meios distintos daqueles que a Constituição prevê.

Contudo o aspecto político da revolução visto tão-somente como

“mudança ilegal das condições de legalidade” não se confina à negação do poder constituinte constituído ou derivado (poder de reforma constitucional) nem ao apelo a outras vias políticas que conduzam de modo direto à instauração violenta de um poder constituinte pleno, meios apenas instrumentais da ação política revolucionária.

As causas formais determinantes da “mudança ilegal” devem ser tomadas em conta. Ocupando-se da Revolução Francesa, Tocqueville se reportou à perda de crença da classe dominante na justiça de sua causa e na capacidade de opor diques à onda inovadora e crítica que se levantara para contestar a ordem estabelecida. Todo o sistema se apresenta entorpecido e impotente para reagir contra a erosão de seus valores tradicionais. A dúvida da velha camada dirigente nos direitos de sua posição, como disse von Wiese, faz vacilante o edifício político.<sup>16</sup> Sua insegurança em declarar o que deve ser sustentado e o que se acha apto para mudar ou cair, sua incapacidade em acomodar-se a uma nova situação, oriunda de reformas acauteladoras apressam a catástrofe de Estado, pelo colapso revolucionário.

Com efeito, antes de destruir as estruturas políticas e mudar o regime, a revolução vinha abalando já todo o sistema e predispondo a consciência social para aceitar a mudança e acatar as novas instituições.

Aqui cabe lembrar a passagem da obra onde Montesquieu diz que os acontecimentos amadurecem e eis as revoluções.<sup>17</sup> Quer dizer a situação revolucionária ou o amadurecimento do espírito revolucionário constituem a parte importantíssima que se poderia chamar de “revolução invisível”, quando esta precede o ato crítico da tomada do poder e se trava na consciência da sociedade, onde agonizam os velhos valores.

A revolução política, no entender de Carl J. Friedrich, resulta invariavelmente de falhas no sistema de governo.<sup>18</sup> Nenhuma revolução se fez que não exprimisse uma modalidade de descontentamento com a autoridade, uma crise de confiança na camada dirigente, de uma parte, e doutra parte uma vontade resoluta de mudar e impor a mudança pela



violência.

A crise política que produz as revoluções leva por conseguinte ao paroxismo a contradição entre “o poder de cima”, minoritário, e o “poder de baixo”, majoritário. A direção da máquina governativa é súbita e violentamente deposta, arrastando na queda homens, idéias e princípios de governo. A nova ordem política engendra outras lideranças, outros quadros, outros programas, outra classe dominante em busca de consolidação, outro direito constitucional.

Em suma, é aceitável o conceito político de revolução como “modificação violenta dos fundamentos jurídicos de um Estado”, segundo Herrfahrdt, ou segundo o Dicionário da Real Academia Espanhola como toda “mudança violenta nas instituições políticas de uma nação”, porquanto em ambos fica patenteado o papel da violência que Sorel tão bem assinalou, e do mesmo passo se põe forte conotação no significado da mudança institucional.

## ***6. Origem e causa das revoluções***

Foi Marx sem dúvida o pensador que mais acentuou a origem das revoluções na esfera econômica. “Quando as forças materiais de produção na Sociedade caem em contradição com as relações de produção existentes”, aqui temos, segundo o marxismo, o fato gerador dos movimentos de força e violência, que fazem aluir revolucionariamente o sistema político, econômico e social.

Nem todos compartilham porém desse ponto de vista unilateral, indo buscar noutras esferas sociais outras causas que não as de estrito teor econômico para aí explicar a ação revolucionária na sociedade humana.

As guerras religiosas que marcaram um período revolucionário importantíssimo da História dificilmente se compadeceriam, segundo alguns escritores políticos, com a interpretação econômica que parte do exclusivismo marxista.

A origem e causa das revoluções se prenderia a uma lenta acumulação de descontentamentos e impugnações da ordem de valores implantados ou impostos até a chegada de um momento crítico de deterioração final. Os golpes de Estado podem ser improvisados, as revoluções jamais.<sup>19</sup>

Do ponto de vista histórico, a investigação sociológica tem averiguado certas motivações “externas” que, se não operam propriamente como causas, *têm* todavia um efeito imediato no desencadear das revoluções: as guerras perdidas (os casos da Alemanha, Itália e Rússia, após a Primeira Grande Guerra Mundial), a impopularidade de medidas econômicas (a política financeira desastrosa que precedeu a Revolução Francesa), as reformas sociais malogradas (o decreto que instituiu a SUPRA — Superintendência da Reforma Agrária — e que se propunha a fulminar o latifúndio no Brasil às vésperas de 31 de março de 1964), a política tributária injusta (a opressão fiscal que precipitou na Inglaterra as revoluções parlamentares do século XVII) e assim por diante.<sup>20</sup>

Determinados cientistas sociais que despoltizam a origem das revoluções têm de último atentado mais para a periculosidade das épocas de prosperidade, quando a economia de um Estado, progredindo rapidamente, prepara um salto qualitativo nas fases do seu desenvolvimento, de que possa resultar ascensão por exemplo de nova camada empresarial.

Ainda no caso da Revolução Francesa a miséria não fora causa dos sucessos revolucionários segundo o entendimento de certa corrente de sociólogos e pensadores. Em verdade, o “terceiro estado”, ou seja, a burguesia, não postulava outra coisa senão o poder político, pois como classe próspera e economicamente dominante se lhe deparava a contradição exasperadora de ver a máquina do Estado nas mãos do rei e das ordens aristocráticas e privilegiadas.

## **7. As distintas fases da ação revolucionária**

O processo revolucionário, segundo assinala Heberle, compreende várias fases e nunca se exaure num único levante. Com efeito, uma situação revolucionária, pelo menos em nosso tempo, não se assemelha às guerras civis clássicas. Não é possível afirmar com precisão a data em que uma revolução começa, muito menos prever-lhe o termo.

Pode perfeitamente a camada dirigente nem sequer ter consciência de que está travando uma batalha revolucionária, ainda quando emprega meios repressivos que na aparência servem de sustentação rotineira a um poder estabelecido e presumidamente consolidado. No entanto, a revolução já está acesa, minando-lhe as bases de apoio e preparando com lentidão um colapso irremediável (“as revoluções se fazem antes de rebentar” ou seja *les revolutions sont faites avant d’éclater*, segundo Maurras).

As revoluções, conforme assevera Heberle, são precedidas de longo período de distúrbios sociais e tentativas locais e limitadas de emprego da violência, pequenas guerrilhas, motins, a par de levantes revolucionários frustrados. O cientista social enumera os exemplos da Rússia em 1905 e de vários países europeus em 1830 e 1848, quando efetivamente situações revolucionárias se configuraram com toda clareza, até culminarem no ponto crítico que é sempre a tomada do poder.<sup>21</sup> O mesmo quadro se desenha nos países subdesenvolvidos, onde a revolução é fomentada “de fora” e “de dentro” e ainda quando lhe não falta a autenticidade nacional, é trágico vê-la afogada politicamente nos mitos e dogmas da ideologia, que decerto são um estorvo à emancipação econômica e à eliminação do subdesenvolvimento. “Despolitizar” a revolução, tão recheada nos países subdesenvolvidos de radicalismo ideológico, só será possível através das vias do consenso e da reconciliação, e estas unicamente as oferece o pluralismo partidário. Onde houver uma ditadura implantada urge volver tão depressa quanto possível à redemocratização e à reconstituição do poder.

Tocante às fases que a revolução, uma vez desencadeada, segue

necessariamente, os sociólogos da revolução em nosso século, como por exemplo Geiger e Heberle, continuam estimando por válida a distinção em dois períodos essenciais: um de negação e destruição, quando os revolucionários se empenham obstinadamente e com afínco em eliminar tudo quando procede do passado e outro a seguir, mais reflexivo, em que procuram retomar uma parte daquilo que cuidavam haver derrotado.<sup>22</sup>

Com efeito entende Th. Geiger que há duas fases sucessivas do desdobramento revolucionário, a primeira de aspecto negativo, em que tudo explode subitamente, acarretando destruição e morte e a segunda, de aspecto positivo, em que a revolução constrói e se positiva no conceito de Lederer, a quem toda revolução se afigura “a realização de uma idéia”.<sup>23</sup>

O debate científico da revolução, acentua Th. Geiger, deve considerar a relação correlativa do que foi destruído e do que se construiu. Prossegue afirmando taxativo que nenhuma revolução se exaure em destruição e que a destruição não aniquila totalmente o patrimônio cultural, mas fere de morte as instituições sociais e sobretudo, acrescentamos nós, as instituições políticas que àquelas se vinculam.

As fases de uma revolução não são totalmente dominadas por um radicalismo intransigente, que leia num catecismo de absoluta fidelidade ao programa revolucionário. Há ocasiões de aparentes contradições e oportunismo, de transações e maleabilidade, fases até dóceis e flexíveis que alentam as forças contra-revolucionárias. Mas quando a firmeza de propósitos tem o cimento ideológico e a sinceridade inabalável da liderança revolucionária, tais fases não oferecem maiores riscos de impugnação eficaz e são até necessárias à consolidação da obra revolucionária.

Daqui resulta então, no dizer de Heberle, que o novo regime se vê compelido a concessões, a retrocessos passageiros, diante de correntes adversas e circunstâncias desfavoráveis, chegando a restaurações daquilo que de início destruíra ou removera. No entanto, assevera o

sociólogo, tais processos de acomodação, tomados em geral como desvios, em nada alteram a direção, os rumos para os quais se move implacavelmente em seus propósitos obstinados.<sup>24</sup>

Uma classificação corrente na moderna literatura sociológica das revoluções distingue quatro fases sucessivas nos movimentos revolucionários quando intervém o fator ideológico: a) a vitória dos extremistas, b) o terror ideológico, c) o termidor, em que a revolução entra na fase “conservadora”, ultrapassado o radicalismo dos fanáticos<sup>25</sup> e d) a ditadura do homem forte. Assim, a Revolução Francesa, da Bastilha a Napoleão, e a Revolução Russa, da insurreição de Petrogrado a Stalin. Nesse esquema, Robespierre e Lênin foram líderes da fase em que a fogueira ainda crepitava nos destinos incertos da revolução.

## **8. A crítica da Revolução**

A história crítica das revoluções tem conduzido a conclusões discrepantes quando se faz a avaliação de seus resultados ou quando o processo revolucionário mesmo, como fenômeno da sociedade humana, entra em julgamento.

O elogio da revolução é feito naturalmente por quantos se acham comprometidos a fundo com um esquema de idéias e princípios para alterar as bases do sistema social e político, com eventual emprego da violência. Esse emprego da chamada “violência revolucionária” é mais característico das revoluções políticas e ideológicas. Sociologicamente porém nem todos entendem seja a violência traço essencial à índole das revoluções. Sendo assim tão censurada, não estaria ela sequer na base das mais importantes revoluções que beneficiaram o gênero humano, como a chamada revolução tecnológica e a revolução industrial, revoluções tácitas e silenciosas, mas nem por isso menos fecundas, as únicas em verdade merecedoras de encômios pela parte de sacrifício que pouparam.

No vocabulário político a história das revoluções produziu entre a opinião ocidental uma conotação de grau variável, conforme a época e o país ou consoante os pensadores ideológicos da respectiva crítica. Resvala portanto do elogio e da confiança nas virtudes do processo revolucionário para a descrença, que tem fulminado por inútil o instrumento das revoluções pelas quais pagaria o gênero humano preço demasiado alto, exorbitante em vidas e sangue, o que não justificaria as supostas vantagens. Aqui a crítica é tida por reacionária, ali por progressista. Os corifeus da revolução, homens do futuro; os inimigos, pessoas retrógradas, reacionárias, contra-revolucionárias.

Enquanto a crítica se manteve a este nível não provocava dificuldades de identificação nem levava a confusões. Th. Geiger, por exemplo, apontava para os historiadores políticos e teóricos legitimistas do Estado, que assinalavam nas revoluções sobretudo o aspecto negativo, a destruição ou interrupção de uma “evolução sensata”, a negação de uma ordem válida, com ênfase, segundo ele, no emprego da violência e no processo de demolição das instituições.<sup>26</sup> Eram estes os reacionários, os tradicionalistas, os amigos do passado, os cronistas da contra-revolução, os fautores da imobilidade institucional. Doutra parte os críticos liberais, que viam no instrumento revolucionário o meio por excelência de criar a liberdade (de inspiração individualista) e implantar a modalidade de governo limitado; faziam o elogio caloroso da revolução, principalmente das revoluções burguesas, quais por exemplo a Revolução Francesa e a Revolução Americana do século XVIII.

Depois da Revolução Soviética, que reeditou em sangue a tragédia da Revolução Francesa e trouxe ao poder e ao domínio da máquina estatal a classe obreira, a revolução entrou a ser vista novamente com desconfiança. A direita escrevia com Ortega y Gasset sobre o “ocaso das revoluções” e o centro-liberal, descrente na possibilidade de reaver a liderança da história, concorria também para a desvalorização do termo.

Em socorro dessas posições, a sociologia política e a crítica de cátedra dos teóricos mais impressionados com a democracia social e as conquistas tecnológicas impunham o conceito novo da “desnecessidade

da revolução” e das “revoluções desnecessárias”, como esforço global de despolitização. O reflexo da onda de contestação valorativa da revolução se reflete na literatura política, nomeadamente nos psicólogos sociais e historiógrafos franceses, que desde Michelet e Daniel Guérin a Tarde e Le Bon se afastaram do conceito da “revolução generosa”, ainda imperante na historiografia revolucionária de Thiers, segundo observou Decouflé, para a imagem da revolução pervertida, das ilusões revolucionárias desfeitas, das massas dementes e cruéis, revolução enfim como uma lesão cerebral no corpo da sociedade humana. O livro de Sorokin, a *Sociologia das Revoluções de 1925*, traz ainda o eco dessa posição.

Nas sociedades subdesenvolvidas, porém, onde a mudança revolucionária pelo consentimento (reforma social) ou pela violência se fez imperativo de progresso e até de sobrevivência, a palavra “revolução” não se deteriorou, nem se desvalorizou.

Conserva o prestígio do mito que viria criar uma humanidade nova, valendo como “ato de emancipação humana e social”. Ao contrário portanto do que sucedeu nos países mais adiantados do mundo livre. Aqui, na geografia do subdesenvolvimento, nenhuma corrente ideológica, dos extremismos ou do centro pôde eficazmente monopolizá-la e todos a consagram no coro unânime de que ela bem exprime e traduz anseios e sentimentos políticos e sociais dominantes. Não empregá-la seria nocivo, quase expor-se a uma conotação negativa. Tornou-se destarte a palavra revolução algo sagrado, expressão “tabu” no dicionário político dos fatos e das idéias dos subdesenvolvidos, com emprego indistinto por todas as filiações ideológicas; palavra feliz que pelo seu uso ambiciona tudo exprimir e acaba por nada exprimir. Enfim, a mais dominada pelo “terror semântico” que caracteriza a terminologia política de nosso tempo.

Quanto aos efeitos propriamente ditos da revolução, a crítica negativa insiste na sua imprevisibilidade. Sabe-se como as revoluções começam, mas nunca quando e como acabam, conforme aparece sobejamente repetido por seus críticos. Estes, além disso, e é o caso de

Heberle, demonstram que não raro as revoluções excedem em extensão e profundidade tudo quanto estava na estimativa dos revolucionários, tudo quanto estes aguardavam e com o desdobramento do processo já não puderam sujeitar ao necessário freio, expondo-se eles mesmos com freqüência ao holocausto pessoal nas aras da revolução.

Um dos “paradoxos trágicos” da revolução, diz aquele sociólogo, é que o movimento que partira de promessas de liberdade não só para a classe revolucionária mas para todo o povo, se vê súbita e inevitavelmente conduzido a um governo de terror ou a uma ditadura, onde até mesmo seus filhos mais diletos, os guias da primeira hora acabam devorados pelas próprias chamas do incêndio revolucionário, por dissentirem dos rumos tomados pelo novo regime.<sup>27</sup> Este ter-se-ia apartado de suas fontes iniciais, resvalando na traição das promessas de liberdade feitas às massas ou perdendo a espontaneidade criadora da primeira hora até ingressar numa fase autocrática de ditadura imprevista, aquela que Robespierre, procurando salvar o conceito da revolução imersa no terror, proclamava paradoxalmente ser “o despotismo da liberdade”.

## **9. A reforma**

Quando estala uma situação de crise social duas únicas opções se oferecem: a reforma ou a revolução, os meios pacíficos ou os meios violentos. Contudo nem todas as sociedades, nem todos os guias têm a necessária serenidade e compreensão para enxergar o dilema posto em tais termos.

Consiste a reforma num conjunto de providências de alcance social e político e econômico, mediante as quais, dentro duma “moldura de fundamentos inalteráveis”, se faz a redistribuição das parcelas de participação das distintas classes sociais. Com a reforma, corrigem-se distorções do sistema e de regime, atende-se ao bem comum, propicia-se a paz social, distribui-se mais justiça entre as classes ressentidas e



carentes.

São as reformas os instrumentos por excelência que servem para evitar as revoluções, pois sendo a reforma, segundo Th. Geiger, já uma “revolução em miniatura”, ou quantitativamente uma série de saltos, a verdade é que “várias pequenas revoluções impedem uma grande revolução”.<sup>28</sup> Fazendo o elogio extremo do reformismo, E. de Girardin dizia ainda no século XIX que a melhor revolução não valia uma reforma.

Exemplo de feliz êxito do proselitismo reformista foi no dizer de Alfred Meuser o da social-democracia alemã ao termo da Primeira Guerra Mundial. Contribuiu para salvar o capitalismo e para impedir a total desintegração das instituições, não obstante a inspiração socialista de seu programa.

Erro supor também que a reforma não seja instrumento de conservação e não possa ser brandida coerentemente por mãos conservadoras. O modelo bismarckiano na Alemanha, com sua legislação precursora da previdência social, é deveras ilustrativo de opção conservadora na *praxis* da reforma social.

Do ponto de vista político, o reformismo na Inglaterra, durante a primeira metade do século passado, pôde evitar que a agitação cartista se transformasse numa revolução. Perdura ainda o espírito reformista como filosofia de ação da sociedade inglesa de nossa época. Ali, conservadores e trabalhistas têm sobejamente demonstrado que a imaginação política do povo inglês dispõe sempre de meios com que obstar a tempo as surpresas da violência revolucionária.

Esse mesmo reformismo preservou historicamente os Estados Unidos, com o *New Deal* rooseveltiano, após a depressão de 1929, de uma tempestade social, cujas conseqüências seriam imprevisíveis para a sociedade americana.

O falso reformismo pode todavia constituir-se no mais perigoso combustível de explosão revolucionária. Ao invés de tolher a revolução, a propaga e facilita, multiplicando as fontes de descontentamento social. Abate também por inteiro a confiança dos governados nas

lideranças enfraquecidas e desmoralizadas.

A “boa vontade” e as “boas intenções” não bastam; urge acima de tudo a capacidade para empreender reformas, o descortino político com que fazê-las aceitáveis e plausíveis. Entre a revolução e a reforma passam aquelas “fronteiras flutuantes”, de Szende, e todo o tato do estadista será portanto pouco, quando opta pelo reformismo inteligente.

A reforma ou evolução é basicamente, de certo ponto de vista, um conceito jurídico, constitucional, que emprega todos os mecanismos legais possíveis, para lograr, através do consentimento e da confiança das classes angustiadas, a chave dos problemas mais delicados, cuja solução os fanáticos da ideologia só estimam possível através do apelo à violência revolucionária.

A evolução, como disse Hartmann, se move pelo caminho do direito e a revolução pelo caminho da força ou, nessas lindes apertadas, a revolução, segundo ele, “é simplesmente o prosseguimento da evolução por outros meios”.<sup>29</sup> Esses meios redundam de modo inevitável num desenlace imprevisível e na queda das instituições, aquilo que o reformismo prudente intenta prevenir.

A revolução sempre transita pela esfera do imprevisível. A reforma, ao contrário. De antemão quase chega o reformador a calcular, a saber e a mensurar os efeitos das medidas impostas. Tudo é posto debaixo de controle, para os recuos oportunos e os avanços devidos. A revolução, ao revés, desencadeia reações, que escapam a um freio racional. Os líderes nada podem com os rumos que a ação revolucionária eventualmente toma e não raro são vítimas das tempestades trazidas pelos próprios ventos que semearam.

## **10. A contra-revolução**

Toda revolução suscita forças contra-revolucionárias, constituídas na maior parte de remanescentes do sistema deposedo, sempre atentos às debilidades do fato revolucionário, para empreender, se possível, a

restauração da antiga ordem.

A contra-revolução recruta também novos adeptos na massa dos descontentes cujo número cresce à medida que o movimento revolucionário desatende esperanças ou exigências de grupos, aferrados a interesses supostamente legítimos que a revolução contrariou.

O elemento contra-revolucionário se conserva pois ativo no decurso do processo e seus apelos à violência podem ocorrer também com freqüência, volvidos invariavelmente para frustrar os fins que a revolução haja programado. Cultivando em todas as classes o ressentimento e a oposição o grupo contra-revolucionário explora com a máxima habilidade as fendas abertas na liderança revolucionária, atraindo para os seus quadros os dissidentes e valendo-se de todos os meios ocultos e abertos, lícitos e ilícitos de semear a propaganda, que minará o prestígio da idéia nova e desmoralizará a cúpula dirigente, cuja ascensão ao poder se deu na crista da revolução. Se possível, intentará desalojá-la, consumando a restauração.

Seria absurdo porém aspirar a uma revolução permanente, esse contrassenso que equivaleria a pretender institucionalizar o que pela sua natureza mesma é estado de exceção. Do contrário não seria a revolução aquele “esquema abreviado do desenvolvimento das gerações seguintes”, nem haveria necessidade de revoluções, porquanto não abreviariam coisa alguma, não se tendo abreviado a si mesma.

As revoluções engendram sua legalidade e se legitimam na confiança dos governados. Esta, uma vez conservada (e como é difícil conservá-la!) constitui a principal força que paralisa as investidas contra-revolucionárias. O granito da opinião pública é que faz forte aquela confiança, sendo assim a opinião pública, segundo Hartman, a plataforma necessária de cooperação conjunta dos distintos grupos da população.

Lembra esse autor a afirmativa de Kropotkin quando declarava que “uma pitada de ideal é sempre necessária para que as grandes revoluções tenham êxito”.<sup>30</sup> Com efeito, a perda desse ideal ou *élan* amortece o ânimo revolucionário e esparge a descrença nas massas,

ficando os poderes oficiais sustentados pela força nua das armas, base precária à conservação e estabilidade de toda ordem política.

Quando se chega a falar em esgotamento do espírito revolucionário, acrescenta Hartman, a curva da revolução acaba na contra-revolução. Entram em cena os restauradores. Tal ocorreu em França, acentua aquele publicista, depois de 1793 e Kropotkin cita a carta de um deputado que dizia: “Por toda a parte já se está cansado de revolução”.<sup>31</sup>

Uma observação indispensável a respeito dos movimentos contra-revolucionários: quando bem sucedidos, a restauração que eles operam nunca se faz completa. Uma revolução consumada tem aspectos e traços irrevogáveis. A borracha de nenhuma reação apagará as tintas de um passado revolucionário que se consumou. A história nunca retrocede aos pontos de partida, nunca reconstitui instituições peremptas, nunca faz a ressurreição das sociedades mortas. Luís XVIII ascendeu ao trono dos Bourbons na restauração contra-revolucionária, mas o feudalismo e a corporação jamais puderam ser restabelecidos. Nisso as revoluções agredidas e esmagadas ficam vingadas pela história, que é irreversível.

A contra-revolução manifesta doutrinariamente sua índole restauradora e se propõe a destruir a “destruição” e a restabelecer a ordem alterada revolucionariamente, conforme está no pensamento de Joseph de Maistre, um clássico dessa posição. Em *Considérations sur la France*, obra de cabeceira dos restauradores, citada por Decouflé, lê-se: “o restabelecimento da monarquia, que se chama contra-revolução, não será uma revolução contrária, mas o contrário de uma revolução”.<sup>32</sup>

Diz Decouflé que o contra-revolucionário é adepto da repressão total e abrange em sua categoria todos aqueles que vêm na revolução unicamente acessos de loucura e crimes coletivos, sendo a revolução para eles, segundo esse mesmo autor, um ato de demência geral e a contra-revolução “uma operação de retorno à razão e à natureza das coisas”.<sup>33</sup>

## **11. O golpe de Estado**

Não obstante as afinidades que tem com os conceitos de revolução, guerra civil, conjuração e *putsch*, o golpe de Estado não se confunde com nenhuma dessas formas e significa simplesmente a tomada do poder por meios ilegais.

Seus protagonistas tanto podem ser um governo como uma assembléia, bem assim autoridades já alojadas no poder.

São características do golpe de Estado: a surpresa, a subitaneidade, a violência, a frieza do cálculo, a premeditação, a ilegitimidade.

Faz-as sempre a expensas da Constituição e se apresenta qual uma técnica específica de apoderar-se do governo, independente das causas e dos fins políticos que a motivam.

Dizia von Jehring que um movimento bem sucedido chamava-se revolução, mal sucedido se denominaria porém rebelião ou insurreição.<sup>34</sup>

Lênin sistematizou de modo diferente a distinção entre revolução e insurreição, “reduzindo a insurreição a uma técnica particular de tomada do poder, para opor-lhe a densidade científica da revolução”.<sup>35</sup> O golpe de Estado bem sucedido não raro se veste também da roupagem da revolução, a que se reporta ironicamente von Jehring; malgrado se reduz no entanto a um crime político de alta traição. A história mostra que nos golpes frustrados a distância que vai ao cadafalso ou à proscricção é a mesma que leva à curul presidencial, vitoriosa a intentona.

A crítica de modo usual louva as revoluções, vendo-as tão somente pelo ângulo positivo, mas em geral deplora os golpes de Estado, emprestando-lhes conotação irremediavelmente pejorativa, de que os autores do golpe com freqüência se envergonham.

Detestados do povo, que deles não participa, pois são sempre de inspiração e execução extremamente minoritária e fechada, os golpes de

Estado constituem, segundo Dupin, “as sedições do poder”. Um publicista de convicção constitucionalista profunda, qual foi Guizot, dizia sarcástico que muitos golpes de Estado ocorriam no mundo e o que era mais grave alguns até bem sucedidos!

Típico dos “sistemas monocráticos instáveis”, onde são mais usuais conforme atestam os exemplos extraídos da América Latina, África e Oriente Médio, o golpe de Estado no século XX é a técnica política predileta de tomada do poder que mais se emprega nos países subdesenvolvidos ou em fase de desenvolvimento. A traição e o medo se aliam no golpe de Estado. Desse flagelo as conseqüências são duras para as sociedades que o padecem. Assim o diz Rapoport, cientista político americano:

“Tudo quanto a lei impessoal faz florescer é ameaçado por continuos golpes de Estado. A fibra moral se desintegra; a injustiça campeia em todos os Estados com tradição de golpes de Estado. O mundo material é também grandemente afetado. Os ricos, nos antigos despotismos devastados por golpes de Estado, enterravam o seu ouro; nos países subdesenvolvidos, onde é quase impossível encontrar três sucessões legítimas e consecutivas, eles o enviam para os bancos suíços. Em ambos os casos, o temor de atos administrativos arbitrários tolhe o emprego social benéfico do capital”.<sup>36</sup>

Mas nem todos os sociólogos são unânimes em exprobrar os efeitos ruinosos do golpe de Estado. Haja vista Samuel Huntington, da Universidade da Califórnia, citado por Rapoport. Aprova os golpes “bem intencionados”, que visam a reforma social. O golpe de Estado nem sempre se lhe afigura sintoma patológico senão que em dadas ocasiões constitui um mecanismo sadio de mudança gradual, a saber (diz ele) o equivalente não constitucional das mudanças periódicas de controle de partido mediante processo eleitoral.

Nesse modo de entender, o golpe de Estado seria preconizado para aqueles países onde a instabilidade das instituições políticas e sociais não permite o emprego normal dos mecanismos constitucionais de sucessão do poder.

## **12. A técnica do golpe de Estado**

O golpe de Estado possui uma técnica que lhe é própria e lhe dá a nota peculiar e típica. Conhecido desde a antigüidade, oferece exemplos históricos célebres. Destes cumpre destacar o de César, 49 anos antes da era cristã, ferindo de morte a república romana; o de Cromwell, em 1653, usurpando as prerrogativas de governo da monarquia inglesa e instaurando uma ditadura republicana de fachada parlamentar; o de Napoleão Bonaparte, em 1799 — famoso golpe de Estado de 18 do Brumário — que abriu caminho à ascensão definitiva de Bonaparte ao poder absoluto; o de Napoleão III, em 1851, sepultando as instituições republicanas e a constituição de 1848; o de Mussolini, em 1922, que preparou a era do fascismo na Itália; o de Getúlio Vargas em 1937, ao instituir no Brasil o chamado Estado Novo e o golpe comunista de Praga, desferido em 1948, contra a república parlamentar e democrática do Presidente Benes.

A técnica de levar a cabo o golpe de Estado tem sido cuidadosamente estudada e investigada de último por cientistas, sociólogos e escritores políticos, sendo das mais notáveis a contribuição de Curzio Malaparte com seu livro clássico, *A Técnica do Golpe de Estado*, que está para o golpe de Estado assim como o *Príncipe* de Maquiavel em relação a toda modalidade fria e inescrupulosa de conservação do poder.

Malaparte e outros que versaram igual tema descrevem a possibilidade de um grupo de pessoas extremamente reduzido paralisar os “centros nervosos” técnicos de uma nação. Através da ocupação de pontos chaves, como os meios de transporte (estações rodoviárias, estradas de ferro e aeroportos), usinas hidrelétricas e de abastecimento d’água, estações de correios e telégrafos, centrais telefônicas, redações de jornais e estações de televisão, os autores do golpe de Estado imobilizam a reação do governo, cuja queda acarretam numa ação

rápida e fulminante.

No decurso do golpe, quando muito, ao público é dado perceber indícios, ouvir rumores, pressentir que algo de anormal se está desenrolando. Casos há em que a boataria se alastra abafada ou ostensiva, decorrente de indícios como uma movimentação suspeita de tropas na cidade ou tiroteio nas adjacências do palácio presidencial. Em geral, no espaço de 24 horas um golpe se define. Desbaratado ou bem sucedido, o público que não participou, mas esteve atento e silencioso, testemunha a expedição de “comunicados” ou “proclamações”, dando-lhe conta do desfecho. Se for o caso, recebe o fato consumado e dobra a cerviz aos novos donos do poder.

Os autores de um golpe quase sempre são em número limitado. Via de regra, políticos de nomeada, altos dirigentes e oficiais de elevada patente das forças armadas, investidos já em funções estatais e em condições de movimentar ou neutralizar contra o governo que pretendem derribar parte dos mecanismos do poder, como polícia, exército e burocracia, onde previamente recrutaram bases de apoio ou simpatia.

De máxima importância para o eventual bom êxito da operação é a personalidade do líder, sua capacidade conjunta de planificar e improvisar, bem como sua coragem pessoal no ato crítico de execução do golpe. Toda deficiência pessoal nesse aspecto pode deitar por terra a tentativa de apoderar-se do governo.

### ***13. Golpe de Estado e revolução***

Em alguns países subdesenvolvidos o golpe de Estado tem sido confundido com a revolução. Os movimentos armados de que resulta quebra da legalidade não raro enganam os seus autores, bem como quantos os observam. Casos há em que supõem estar fazendo uma revolução ou em presença de mudança revolucionária e no entanto outra coisa não fazem ou testemunham senão um golpe de Estado,



desferido embora com intenção revolucionária. E outras ocasiões há em que cuidam estar reprimindo motins ou pequenas insurreições e em verdade estão envolvidos já numa revolução ou guerra civil.

Daqui a necessidade de indicar os principais pontos que permitem distinguir com a clareza possível essas duas categorias: o golpe de Estado e a revolução, em ordem a evitar o menor índice possível de equívocos.

Um critério meramente quantitativo qual o que empregou Nawiasky<sup>37</sup> não satisfaz, por manifesta insuficiência. O golpe de Estado partiria, segundo ele, da extremidade ou cúpula da pirâmide social, ao passo que a revolução viria do povo ou de amplas massas. Melhor critério seria talvez fixar-se na profundidade da mudança introduzida, embora conservando a noção de que efetivamente a revolução se origina “em baixo” ao passo que o golpe vem “de cima”.

Com efeito, se há mudança do sistema político, remoção da velha ordem social, advento de nova ideologia que sirva de inspiração e base ao regime recém-instituído, alteração essencial na forma ou sistema de participação política, é claro que houve revolução e não golpe de Estado, porquanto este nunca toca nas raízes da organização social, nem cria um novo direito, mas simplesmente, nas circunstâncias mais favoráveis, se contenta com pequenas reformas.

O golpe de Estado de modo usual é contra um governante e seu modo de governar, ao passo que a revolução se faz contra um sistema de governo ou feixe de instituições; contra a classe dominante e sua liderança; contra um princípio de organização política e social e não contra um homem apenas.

Outros traços que ajudam a distinguir o golpe de Estado da revolução: aquele — escreve Giuseppe Lo Verde — é obra de pessoas que em geral já participam do governo ou do ordenamento existente do Estado, ao passo que esta é iniciativa de pessoas que não têm ou não devem ter essa participação; na revolução viaja-se para o desconhecido, para uma aventura de idéias com batismo numa série de motins, desordens e distúrbios marcados pela espontaneidade da ação

revolucionária; no golpe de Estado os fins são preestabelecidos e buscados com rigor, disciplina e obstinação; na revolução, de início, a responsabilidade se dilui numa liderança coletiva e anônima e só no decurso ou desfecho do processo revolucionário é que emerge o líder definitivo, feito freqüentemente pela revolução mesma; no golpe de Estado, ao contrário, o líder já existe, a responsabilidade se concentra toda sobre sua cabeça, e de suas aptidões e energia dependerá em larga parte o destino do movimento; em suma, um líder apenas poderá dar um golpe de Estado, mas nenhum homem sozinho, por mais forte que seja, será suficientemente poderoso para fazer uma revolução, sem o concurso das massas. Os golpes de Estado em geral são de índole autocrática, reacionária e ditatorial; já as revoluções resultam de um colóquio com as multidões e são de natureza fundamentalmente democrática.

O golpe é a prevalência do interesse egoístico de um grupo ou a satisfação de uma sede pessoal de poder, a revolução, o atendimento dos anseios coletivos, movendo-se de conformidade com novos princípios e idéias; a revolução é a legitimidade, o golpe é a usurpação e como todas as usurpações concomitantemente ilegal e ilegítimo.

As revoluções quase sempre se propagam por toda a nação e representam um levante de vastíssimas proporções; já o golpe se circunscreve geograficamente, atingindo apenas os pontos urbanos vitais, quando não se concentra unicamente nas capitais, no coração político do país, onde O governo tem a sede de todos os órgãos essenciais da administração e do poder.

1. Amostra recente desse quadro de vacilações e polêmicas, onde se lê de modo claro a superstição aqui apontada, ocorre na posição dos que sustentam ou combatem o movimento de 1964 neste País. Os autores da mudança falam em revolução, seu opositores em golpe de Estado; os primeiros fixam no 31 de março a data comemorativa do feito revolucionário; os segundos contestam aquela data e maliciosamente a transferem para 1º de abril; ali conotação otimista, aqui alusão pejorativa de inconformismo, em ambos os casos porém há disputa redobrada ao redor de um nome prestigioso: a revolução.

2. L. Von Wiese, "Die Problematik einer Soziologie der Revolution", in: *Das Wesen der Revólution*, p. 7.

3. L. Von Wiese, *ibidem*, p. 7.
4. R. Heberle, *Hauptprobleme der Politischen Soziologie*, p. 275.
5. Karl Griewank, *Der neuzeitliche Revolutionsbegriff — Entstehung und Entwicklung*, p. 81 e Alfred Von Martin, *Ordnung und Freiheit*, p. 158. Veja-se igualmente Rudolf Heberle, *ob. cit.*, p. 275.
6. R. Heberle, *ob. cit.*, pp. 275-276.
7. George Pettee, “Revolution — Typology and Process”, in Friedrich, Carl J., *Revolution*, VIII, p. 29.
8. Ortega & Gasset, “El ocaso de las revoluciones” (Apêndices de *El Tema de Nuestro Tiempo*) 12ª ed., pp. 127-161.
9. George Pettee, “Revolution — Typology and Process”, in: *Revolution*, p. 27.
10. R. Heberle, *ob. cit.*, p. 276.
11. R. Heberle, *ibidem*, p. 277.
12. L. Von Wiese, “Schlusswort”, in: *Das Wesen der Revolution*, p. 52.
13. Lassalle, *Ueber Verfassungswesen I*, p. 491.
14. L. von Wiese, *Die Problematik einer Soziologie der Revolution*, pp. 7-8.
15. Paul Schrecker, “Revolution as a problem in the philosophy of History”, in: *Revolution*, pp. 37-38.
16. L. von Wiese, *ob. cit.*, p. 21.
17. Montesquieu, *De l’Esprit des Lois*, XXVIII, p. 39.
18. Carl J. Friedrich, “An introductory note on revolution”, in: *Revolution*, p. 7.
19. Contra esse ponto de vista, Lederer é, aliás, um dos melhores sociólogos da revolução. Afirma ele: “Não se pode explicar uma revolução por erros e inconvenientes, acrescentando logo que nenhum governo, por mais justo e pontual que seja, poderá transpor os fundamentos sociais condicionantes de sua posição de força. Daqui resulta, em determinadas circunstâncias, uma posição sempre hostil aos novos princípios que seguidamente vão emergindo. E. Lederer, *Einige Gedanken zur Soziologie der Revolution*.
20. Do ponto de vista do marxismo, a revolução política se precipita quando a luta de classes atinge níveis insuportáveis e se desenrola “rápida e apaixonadamente”, com uma sucessão de partidos se reveando no poder até que a nação, em presença desses violentos abalos, vê consumir-se “em 5 anos o que em circunstâncias normais levaria um século” (Karl Marx, *Revolution und Kontrerevolution*, p. 41).
21. R. Heberle, *ob. cit.*, p. 283.
22. A. de Tocqueville, *L’Ancien Régime et la Revolution*, 2ª ed., pp. 10-11.
23. Th. Geiger, “Revolution”, in: Alfred Vierkandt, *Handwoerterbuch der Soziologie*, p. 513.
24. R. Heberle, *ob. cit.*, p. 291.
25. No termidor a alma revolucionária do povo se entorpece, com a iniciativa transferida para o governo revolucionário já instalado. No termidor, observa Decouflé, a revolução sai da ordem do dia, caracterizando-se essa fase “pela exclusão permanente do povo de toda participação no processo revolucionário, doravante partilhado pelos sobreviventes dos grandes terrores e pelos dirigentes desencantados e resolutos da segunda geração”. André Decouflé, *Sociologie des Revolutions*, p. 111.
26. Th. Geiger, *ob. cit.*, p. 513.
27. R. Heberle, *ob. cit.*, p. 286.

28. Th. Geiger, ob cit., p. 512; Carl J. Friedrich, ob. cit., p. 4.
29. L. M. Hartmann, "Zur Soziologie der Revolution", in Wiese, *Das Wesen der Revolution*, ob. cit., pp. 25-26.
30. L. M. Hartmann, ibidem, p. 31.
31. L. M. Hartmann, ibidem, p. 31.
32. André Decouflé, ob. cit., p. 115.
33. André Decouflé, ibidem, pp. 115-121.
34. R. von Jehring, *Der Zweck im Recht*, 4<sup>a</sup> ed., v. 1.
35. A. Decouflé, ob. cit., pp. 13-14.
36. David C. Rapoport, "Coup d'État: The view of the men firing pistols", in: Friedrich, *Revolucion*, p. 74.
37. Hans Nawiasky, *Allgemeine Staatslehre*, 2/II, p. 41.

## OS GRUPOS DE PRESSÃO E A TECNOCRACIA

*1. Conceito e importância dos grupos de pressão — 2. Os grupos de pressão e os partidos políticos — 3. Modalidades dos grupos e sua organização — 4. A Técnica de ação e combate dos grupos de pressão — 5. A institucionalização dos grupos de pressão — 6. O aspecto negativo — 7. O aspecto positivo — 8. Corretivos à ação dos grupos — 9. Na tecnocracia, a terceira ameaça?*

### **1. Conceito e importância dos grupos de pressão**

O século XX conhece sociedades, grupos, classes e partidos como substrato da vida política em substituição dos antigos mitos do cidadão soberano e da vontade geral, tão usuais na abstrata teoria do Estado que nos veio da herança liberal. São mitos que só sobrevivem na linguagem jurídica das Constituições e dos publicistas; de modo algum encontram hoje confirmação nos fatos.

A democracia social não exprime a vontade do homem empiricamente insulado, mas referido sempre a uma agregação humana, a cujos interesses se vinculou. Esses interesses, parcialmente coletivos e em busca de representação, servem-se na democracia pluralista do Ocidente de dois canais para chegarem até ao Estado: os partidos políticos e os grupos de pressão.

Os grupos de pressão, segundo J. H. Kaiser, são organizações da esfera intermediária entre o indivíduo e o Estado, nas quais um interesse se incorporou e se tornou politicamente relevante. Ou são grupos que procuram fazer com que as decisões dos poderes públicos sejam conformes com os interesses e as idéias de uma determinada categoria social.<sup>1</sup>

Sanchez Agesta e M. André Mathiot quase coincidem nas palavras com que caracterizam os grupos de pressão. Escreve o primeiro em 1967: “Os grupos de pressão não são outra coisa senão as forças

sociais, profissionais, econômicas e espirituais de uma nação, enquanto aparecem organizadas e ativas”.<sup>2</sup> Quinze anos antes do catedrático da Universidade de Madrid, já o publicista francês M. André Mathiot afirmara também: “Eles (os grupos de pressão) não são outra coisa senão as forças sociais, econômicas e espirituais da nação, organizadas e atuantes”.<sup>3</sup>

Acontece porém que ambos se equivocam dando um conceito que antes se aplica aos chamados grupos de interesses e não especificamente aos grupos de pressão, que aliás derivam daqueles. Os grupos de interesses podem existir organizados e ativos sem contudo exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vêm a ser a espécie. O grupo de pressão se define em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses.

A ancianidade dos grupos de pressão é proclamada por Burdeau que não trepida em afirmar que sempre existiram e sempre pressionaram os governos, com a diferença de que ontem eram exteriores ao poder, “parasitas” ou “clientes” e “hoje são o próprio poder” ou “o modo natural de expressão da vontade do povo real”. De último, “os grupos não exploram o poder, mas o exercem”, são “poderes de fato”.<sup>4</sup> Tocante à existência anterior de grupos de pressão, duvidamos da importância que Burdeau lhes atribuiu porquanto a nosso ver as formações profissionais ou de interesses só se *politizaram* com o advento da industrialização, com a nova sociedade industrial, quando se fizeram mais copiosos e sobretudo mais conscientes do teor reivindicatório e da posição que tinham de assumir em presença de um Estado confessadamente intervencionista.

Os autores mais modernos falam em “descoberta” dos grupos de pressão e na sua ascensão, antevendo o declínio e a morte dos partidos políticos. Munro há cerca de meio século já os batizara de “governo invisível”. Truman entende que são eles os “verdadeiros” sujeitos da ação política. Outros publicistas, exprimindo as mesmas apreensões,

vêm nos grupos a imagem de “Estados dentro do Estado” ou chegam ao ponto de asseverar, conforme ressalta Krueger, que o Estado e seus órgãos já sucumbiram ao assalto dessas formações.

Aliás, a Ciência Política americana foi a que mais cedo despertou para reconhecer em toda a plenitude a importância dos grupos e assentar no seu estudo os fundamentos daquela disciplina renovada. Com efeito, quem primeiro abriu os olhos à visão da nova realidade foi o escritor político norte-americano A. F. Bentley, seguido vinte anos depois por E. P. Herring, ambos autores de obras pioneiras.<sup>5</sup>

Hoje a importância dos grupos tomou tal dimensão que não viu nenhum exagero em afirmar que são parte da Constituição viva ou da Constituição material tanto quanto os partidos políticos e independente de toda institucionalização ou reconhecimento formal nos textos jurídicos.

Friedmann acercou-se bastante da verdade ao ponderar que o “governo mediante grupos privados é hoje um fato irreversível”.<sup>6</sup> A opressão do Estado todavia nem por isso se fez menor. Ao homem sozinho, colhido na rede implacável dos grupos, pouco se lhe dá que a coação venha do Estado individualmente ou do Estado manobrado pelo grupo; ela virá sempre “de cima” e a perda de “independência” do Estado em face do grupo não o fará sentir-se mais livre nem menos oprimido. O desconforto psicológico talvez seja até mais intenso, nesta derradeira hipótese, porquanto lhe falta o controle que sempre resulta da ilusão de um Estado impessoalmente regido pelos superiores ditames do bem comum.

Contemporaneamente, é enorme o acervo de estudos e investigações e monografias acerca dos grupos de pressão, estudados em todas as suas modalidades e técnicas de ação. A análise dos grupos abrange por igual a influência que podem exercer sobre as organizações partidárias e o corpo de cidadãos durante as eleições, bem como sobre os ramos do poder estatal — executivo, legislativo e judiciário — cujas decisões trazem com freqüência a marca dessa participação invisível.

Há vinte anos era um tema quase virgem na Ciência Política e de

escassa bibliografia. Uma brilhante cientista brasileira observou que ainda em 1950 um volume da UNESCO consagrado aos temas contemporâneos daquela disciplina continha apenas um artigo sobre a matéria e assim mesmo circunscrito aos Estados Unidos.<sup>7</sup>

Ao começo da década de 60, porém, já Duverger escrevia que a evolução da França e de todas as nações ocidentais se caracterizava pelo desenvolvimento dos grupos de pressão. Vinham estes com efeito ofuscar o sistema partidário e o movimento sindical, conduzidos ao segundo plano, “desatualizados” ou reduzidos já a simples fachadas que meramente impediam a visão do local onde as verdadeiras forças políticas — os grupos de pressão — travavam de maneira competitiva a batalha das “decisões” políticas e governavam de fato os países mais expostos à ação de tais forças.

## ***2. Os grupos de pressão e os partidos políticos***

Tanto os partidos políticos como os grupos de pressão têm de comum a nota característica de constituírem categorias interpostas entre o cidadão e o Estado, servindo de laço de união e ponte ou canal entre ambos. O partido político do mesmo modo que o grupo de pressão conduz interesses de seus membros até as regiões do poder aonde vão em busca de uma decisão política favorável. São instrumentos representativos ambos e os mais modernos que entram no quadro da democracia social de nosso século. Foram em larga parte desconhecidos ou combatidos pelas antigas instituições do Estado liberal.

No entanto, ressaltam logo as diferenças entre um partido político e um grupo de pressão. Vejamos os possíveis traços de distinção, assinalados já por autores que se ocuparam da matéria em trabalhos especializados: a) o partido procura conquistar o poder e seus objetivos políticos são permanentes ao passo que o grupo de pressão, conforme ressaltou Duverger,<sup>8</sup> atua apenas transitoriamente sobre o poder com uma interferência política que se exaure na adoção da lei ou da medida



do poder público pleiteada, para atendimento de um interesse ou pretensão; ali, tomada do poder, aqui, mera influência sobre o poder; b) no partido a perspectiva política é global, implica uma concepção total, segundo Sanchez Agesta e Vedei, ao passo que no grupo essa perspectiva ou função é unicamente parcial; c) o partido, de preferência, estaria volvido para o interesse geral, os grupos para interesses particulares de seus membros nem sempre coincidentes com aquele; d) o partido pela sua natureza mesma se apresenta apto a generalizar os particularismos ao passo que os grupos pela sua índole tendem a impor um interesse particular ou a potencializar a unilateralidade de uma representação de interesses (Krueger); o partido, segundo Woessner, constitui “a forma de organização *no âmbito do Estado*”, ao passo que o grupo (*Verband*), a forma de organização *no campo social*, sendo que “o partido representa o povo, isto é, os cidadãos no Estado”, enquanto “o grupo representa a sociedade nos seus interesses diferenciados”;<sup>9</sup> f) os partidos têm uma responsabilidade política definida e normalmente um programa exposto à publicidade, ao contrário dos grupos de pressão que exercem influência política sem a correspondente responsabilidade e com propósitos nem sempre claros às vistas da opinião pública; e g) enfim, segundo Krueger, é de ressaltar que os partidos constituem um tema da Teoria do Estado ao passo que os grupos de pressão entram ali unicamente quando por sua ação específica logram uma significação positiva ou negativa para a coletividade.<sup>10</sup>

Tocante a esse último traço de distinção discordamos do constitucionalista alemão, porquanto na Ciência Política norte-americana os grupos de pressão já constituem talvez o eixo de toda a investigação da realidade política vista fora das ilusões a que a perspectiva meramente institucional tem conduzido o reconhecimento dos fatores que formam em verdade a decisão política.

Se esses são os aspectos mais importantes que permitem distinguir as duas categorias — o partido político e o grupo de pressão — nada impede que no processo político as duas formações apareçam não raro unidas ou como é mais habitual os grupos de pressão estejam

enxertados no corpo dos partidos. Sua atividade introduz na ordem constitucional um elemento novo de poder, que não se acha nos textos, e sem o qual o sistema partidário pelo menos ficaria ininteligível.

São no Estado contemporâneo o que as facções foram em épocas mais ou menos recentes: poderosas condensações de interesses particulares e egoísticos, em porfia com o interesses geral.

Das facções se distinguem principalmente pela espontaneidade com que surgem e se desfazem, à medida que vencem as questões propostas ou adiantam os interesses em causa, embora haja exemplos vários no sentido contrário, ou seja, de grupos de pressão que tendem cada vez mais a institucionalizar-se à sombra do Estado, em competição com o poder oficial, navegando em águas profundas, quase sempre submersos e invisíveis.

Pede enfim o cotejo entre partidos políticos e grupos de pressão que se reproduza a excelente observação feita por Herbert Krueger, quando chamou a atenção para o fato de que não contravém a essência dos grupos de pressão pertencer o mesmo cidadão a distintos grupos, numa plu-rifiliação incompatível, aliás, com a índole dos partidos políticos, cujos fins reclamam fidelidade e disciplina e obediência.<sup>11</sup>

Dados colhidos por A. Potter mostram que a “Imperial Chemical Industries Ltd” — a união das companhias químicas inglesas — se acha vinculada a nada menos de 80 associações ou grupos!<sup>12</sup>

### ***3. Modalidades dos grupos e sua organização***

Não resulta fácil estabelecer uma tipologia dos grupos de pressão. Dificilmente se enquadram numa classificação rígida. Alguns autores dão preferência à identificação dos grupos segundo a ordem dos interesses que esposam, de modo que distinguem basicamente aqueles que se ocupam apenas de vantagens materiais e os que se consagram a propugnar fins menos egoísticos e mais altruístas, de âmbito moral ou de cunho ideológico.

Os primeiros são virtualmente as organizações patronais e obreiras, as entidades rurais, bem como as associações profissionais das chamadas classes liberais (associações médicas, ordem dos advogados, clubes de engenharia, etc); já os segundos abrangem organizações filantrópicas aparentemente desinteressadas, a par de associações bastante politizadas ou com elevada dosagem ideológica, funcionando exteriores aos partidos políticos ou não raro vinculados a estes. Formam-se também dentro ou fora dos parlamentos, servindo de linha auxiliar às agremiações partidárias, das quais podem constituir todavia em determinados casos verdadeiras dissidências.

Mas nem todos entendem que esse reconhecimento dos grupos segundo a natureza dos interesses representados seja o mais idôneo e preciso, procurando então valer-se de outros critérios, entre os quais, o da técnica de ação, dos métodos empregados pelos grupos para alcançar os resultados a que se propõem e daí então obter uma classificação menos impugnável.

De máxima importância para o feliz êxito de um grupo de pressão é sem dúvida o princípio de organização sobre o qual repousa. O poderio de um grupo se mede quer pelo grau de eficiência e organização com que emprega os seus instrumentos de ação, quer pela qualidade e quantidade de seus membros. Assinala Krueger que a capacidade combativa do grupo será tanto mais alta quanto mais perfeitas e sólidas as bases de sua organização. Tanto que acrescenta aquele autor — um pequeno grupo de grandes empresários pode dispor de muito mais poder do que uma associação de massas composta de homens fracos e irresolutos.<sup>13</sup> Mas nem sempre é fácil congregiar numa frente única de pressão um certo número de potentados ou de associações industriais em virtude da dificuldade de composição dos interesses representados, quase sempre contraditórios. Nestas últimas — as associações industriais — conforme evidenciou von der Gablentz<sup>14</sup> o número de membros é reduzido, formam a nata do poderio econômico, mas não raro sua ação sobre o poder se enfraquece mutuamente pela impossibilidade de harmonizar interesses ou de manter a

homogeneidade do grupo para exercer uma pressão eficaz e decisiva (uns são produtores, afirma o autor, outros fabricantes; estes, importadores, aqueles, exportadores).

A importância da cúpula que encabeça o grupo de pressão assoma com nitidez quando se trata de organizações de massas (sindicatos operários), visto que nessas entidades, conforme pondera aquele publicista, os interesses, ao contrário do que se passa com as organizações patronais, se reduzem com mais facilidade a um denominador comum. A quantidade pede, em nome da eficácia da pressão, disciplina e liderança. Sem tais requisitos os grupos numerosos são os mais vulneráveis, expostos a caírem subitamente na impotência e frustração.

Os interesses organizados, não importa sua natureza, se apresentam portanto como os mais aptos a exercerem pressão vitoriosa. Várias autoridades em matéria de grupos de pressão (D. Truman, C. K. Allen, Fain-sod, W. W. Rostow, Kaiser e Krueger), assinalam a extrema importância de que se reveste o grau de organização, mostrando como interesses vastos e relevantes — os da massa de consumidores por exemplo — têm sempre esbarrado na impotência, à míngua de representação adequada.

Funcionando à semelhança de verdadeiras empresas especializadas, os grupos de pressão nos Estados Unidos se cristalizaram em organizações estáveis: os chamados *lobbies*, autênticos escritórios instalados com todo o rigor técnico e com sua atividade já regulamentada em lei.

Os grupos de pressão não representam porém todos os interesses, nem ocupam tampouco todas as faixas da sociedade que demandam representação. Dois escritores políticos americanos, atentando para esse fato, lembravam o bom humor do Presidente Truman que jocosamente se proclamava *lobbyist* de todo o povo, porquanto este, marginalizado em seus mais caros interesses pelos grupos de pressão, estava sozinho e não dispunha de nenhum *lobby*.<sup>15</sup>

#### **4. A técnica de ação e combate dos grupos de pressão**

Os grupos querem a “decisão favorável” e não trepidam em empregar os meios mais variados para alcançar esse fim. Aperfeiçoaram uma técnica de ação que compreende desde a simples persuasão até a corrupção e, se necessário, a intimidação. O trabalho dos grupos tanto se faz de maneira direta e ostensiva como indireta e oculta. A pressão deles recai principalmente sobre a opinião pública, os partidos, os órgãos legislativos, o governo e a imprensa.

A opinião pública é “preparada” e se for o caso “criada” para dar respaldo de legitimidade à pretensão do grupo, que esperava ver facilitada sua tarefa e por essa via indireta (apoio da opinião) lograr o deferimento dos favores impetrados junto dos poderes oficiais competentes.

Dobrar a opinião e em casos mais agudos dar no público uma lavagem cerebral se consegue mediante o emprego dos instrumentos de comunicação de massas. O grupo mobiliza rádio, imprensa e televisão e por meios declarados ou sutis exterioriza a propaganda de seus objetivos, quer pela publicidade remunerada, quer pela obtenção da condescendência e simpatia dos que dominam aqueles meios. Produzido o clima de apoio, ao grupo se lhe depara a autoridade pública já favoravelmente predisposta aos seus interesses.

A pressão sobre os partidos visa de preferência aos parlamentares de modo individual. O *lobbyist* ou agente parlamentar do grupo procura convencer o deputado das boas razões de um projeto de lei, oferece-lhe farto material demonstrativo de que se trata de matéria de superior interesse público, ministra-lhe os argumentos para o debate ou a justificação de voto e torna claras as implicações que a posição por ele adotada poderá ter no futuro de sua carreira parlamentar.

Se esses recursos porém falham e o representante não se mostra dócil à técnica de persuasão do grupo, poderá este empregar meios extremos que vão do suborno à intimidação. Uma campanha de

incompatibilização do deputado com suas bases eleitorais é arma de que os grupos se valem em alguns países contra parlamentares recalitrantes. Chegam a utilizar meios de corrupção, ameaçando assim a carreira política do deputado que não tem nunca segura sua recondução ao posto eletivo. Exposto como candidato a uma pressão por vezes irresistível, acaba ele capitulando para garantir a própria sobrevivência política.

Mas onde o sistema partidário é forte e os partidos dispõem de uma técnica de controle sobre o procedimento de seus deputados (haja vista o mandato imperativo partidário instituído pela Emenda n. 1 à Constituição de 1967), o representante encontrará um escudo de proteção e abrigo contra a ação daqueles grupos, pois sabe que numa opção entre o partido e o grupo, se ficasse, com este último, transgredindo diretrizes partidárias, perderia o mandato. É claro todavia que o valor prático dessa garantia é limitado e relativo, dependendo não só das circunstâncias como do ambiente político de um país.

Quando os grupos se voltam propriamente para os partidos, a técnica de dominação consiste em proporcionar financiamento copioso às campanhas eleitorais. No parlamentarismo com sistema multipartidário, onde um pequeno partido pode decidir da sorte de ministério em ocasiões de crise, os grupos de pressão têm aí o terreno ideal para suas manobras.

Quanto ao poder legislativo, os métodos de pressão se exercem sobre ele talvez com mais facilidade, sobretudo nas comissões parlamentares. Com efeito são as comissões órgãos por excelência que têm merecido a preferência dos grupos. Ali podem eles concentrar todo o peso de sua influência sobre deputados em número bastante reduzido, pois as comissões sempre são pouco numerosas e com a vantagem de que a função daqueles deputados constitui a chave do processo legislativo. A sorte das leis, onde o parlamento ainda legisla, se decide menos no plenário do que nas comissões técnicas de cada câmara.

Quando os grupos acometem o governo podem fazê-lo em alguns casos abertamente. A contestação em tal hipótese se serve de manifestações de massas que variam da greve com distúrbios e violências a passeatas de protesto, desfile nas ruas, obstrução e paralisação do tráfego, fechamento de casas comerciais, formas de boicote, etc.

Tocante à imprensa, os grupos de pressão ou dispõem já de poderosas organizações jornalísticas ou influenciam os meios de comunicação de massas através da publicidade. A pressão mais refinada é aquela que se faz mediante notas e editoriais, que o público supõe inspiradas no interesse da coletividade. Forma o público portanto sua opinião segundo aquela pauta sutilmente imposta pelo grupo. Este acaba extraindo enfim do poder executivo uma decisão acomodada na aparência ao interesse geral e sem atritos com a opinião pública já domesticada.

### ***5. A institucionalização dos grupos de pressão***

Com os grupos de pressão acontece algo semelhante ao que se passou com os partidos políticos: objeto de desconfiança geral tanto dos juristas como dos estadistas que relutam ainda em admitir a nova realidade ou reconhecer a presença irreversível dessas formações. Descurá-las equivale a um fingimento farisaico. Seria anticientífica a posição do publicista ou constitucionalista que se aferrasse a um preconceito cômodo de ignorância indolente. Mais cedo ou mais tarde os fatos se reproduzirão e a legislação ordinária ou o direito constitucional abrirá as portas também à institucionalização dos grupos, descobrindo um meio de alojá-los no organismo político legalmente disciplinado.

Os partidos conheceram na doutrina os seus inimigos capitais, até mesmo entre os que mais se identificavam com o princípio democrático como George Washington. De igual forma, os grupos intermediários, nos quais um pensador do tomo de Rousseau, abalizado

teorista da democracia moderna, via uma contradição mortal com o princípio da vontade geral, que uma vez excluída arruinaria toda concepção democrática de poder. A sociologia e a ciência política porém já se capacitaram da extrema importância daquelas agregações, onde com efeito corre o nervo central de todo o sistema político da democracia pluralista do Ocidente.

Um só país introduziu em suas leis a nova matéria, dando o primeiro passo no sentido de institucionalizar os grupos de pressão. Com efeito, em 1946, o “Federal Regulation of Lobbying Act”, aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos, disciplinou pela vez primeira a atividade dos grupos de pressão que desde muito atuavam junto do poder legislativo, debaixo das seguintes denominações: *lobby*, ou seja, o grupo organizado (a palavra significa literalmente “antecâmara”, “corredor”, evocando o local da casa legislativa onde os agentes dos grupos de pressão buscavam de preferência estabelecer contato ou audiência com os congressistas), *lobbying*, o método de ação que eles empregam e *lobbyisten* as pessoas que se entregam a esse gênero de atuação política. A lei reconheceu legítimo o trabalho dos grupos de interesses e do mesmo passo trouxe uma série de disposições restritivas, obrigando todos os *lobbyisten* a se registrarem na Câmara dos Representantes e na Secretaria do Senado, a revelarem a origem das somas empregadas no exercício de influência, bem como a dar conta da publicidade dos propósitos do grupo e das quantias gastas com a advocacia legislativa no Congresso.

Todas as tentativas antecedentes de legislar acerca do *lobby* ou de reprimi-los nos tribunais havia esbarrado na Primeira Emenda à Constituição, que garantia a liberdade de palavra e o direito de petição. No entanto, foram decepcionantes os frutos colhidos pela lei, que produziu mais um efeito publicitário do que propriamente um resultado eficaz de embargo à ação dos grupos.

Em primeiro lugar, a lei tida por muitos como vaga e abstrata fôra pessimamente redigida e a seguir seus propósitos não ficaram tão bem definidos quanto se esperava omitindo-se em impor qualquer restrição



de ordem geral ao exercício das atividades do *lobby*. Sua preocupação maior parecia ser a mera identificação pública das pessoas votadas ao *lobbying* e o registro contábil das despesas empregadas no *lobby*. A contestação começou cedo com os grupos alegando como sempre a inconstitucionalidade da lei que, segundo eles, feria direitos da Primeira Emenda. Buscavam evasivas de interpretação a fim de frustrar-lhe os efeitos.

Em 1954, a Suprema Corte no caso *US v. Harriss*, reconheceu porém a constitucionalidade da lei. Em decorrência do ato do Congresso, milhares de pessoas e centenas de grupos se inscreveram respectivamente como *lobbyisten* e como *lobbies* nos registros criados pela lei de 1946.

Estima Finer em 40 o número de grupos com representação ou escritórios em Washington, mas afirma que apenas a quinta parte desses *lobbies* se faz digna de audiência e respeito por ser autenticamente representativa de interesses dominantes.<sup>16</sup> Informa Lêda Boechat Rodrigues que “da data da Lei até 1957 registraram-se 4.806 *lobbyisten*”.<sup>17</sup>

O *lobby* americano funciona como um escritório perfeitamente aparelhado, com equipes técnicas altamente selecionadas, um corpo de pesquisadores especializados em condições de oferecer a imediata informação, que permita esclarecer e orientar o representante, objeto de pressão parlamentar pelo grupo.

Declara Finer que o nível de competência do *lobbyist* é excelente e em média ultrapassa o do congressista a quem presta informação. O quadro de agentes de um grupo pode abranger desde o ex-congressista (este pela lei em vigor depois de um certo tempo de afastamento da função legislativa) ao advogado e jornalista dentre os mais influentes na capital e no país.

De tal forma o grupo de pressão foi primeiramente um fenômeno político americano que toda razão teve Hutchins quando escreveu que os Estados Unidos são “o país do grupo de pressão, e como tal cuida do bem-estar daqueles que estão suficientemente organizados para fazer a

pressão”.<sup>18</sup>

Ocupando-se dos grupos de pressão naquele país, Bernsdorf, após tomá-los segundo a acepção lata de grupos de interesses, mostra que existem nos Estados Unidos 1.500 associações empresariais atuando na esfera federal, 4.000 câmaras de comércio, 70.000 entidades sindicais e 100.000 associações femininas.<sup>19</sup>

Na Alemanha Ocidental, segundo o mesmo autor, as associações de interesses se elevam a 3.600 e a força dos grupos se mede quantitativamente nesse cotejo: menos de 5% do eleitorado se acham filiados a partidos políticos ao passo que 39% das pessoas que trabalham estão organizadas em grupos de interesses.<sup>20</sup>

O destino das instituições democráticas parece estar de modo indissolúvel vinculado às organizações de interesse que formam o grande mosaico do pluralismo político e social dos Estados ocidentais. O tratamento científico e racional dos grupos, sua institucionalização inevitável poderá ocasionar novas formas de equilíbrio, que preservem todavia os fundamentos democráticos do sistema e retirem todo o peso de pessimismo que recai teoricamente sobre a ação desses grupos, personificação da unilateralidade de interesses contra a prevalência do interesse geral e da vontade popular.

A lei e a Constituição não de chegar também aos grupos de pressão como em passado recentíssimo chegaram aos partidos políticos e continuam a chegar em outros países, onde se fez patente o propósito de institucionalizá-los.

## **6. O aspecto negativo**

Produziu-se ao redor dos grupos uma atmosfera de desconfiança e suspeita que vê nesses organismos intermediários permanente ameaça ao Estado, ao governo, à democracia, à ordem representativa.

Foi esse pelo menos o aspecto dominante nas primeiras contribuições que a literatura política ofereceu sobre o tema,

focalizando nas conclusões o lado altamente negativo dos grupos de pressão. Sua presença patológica seria indício já de graves perturbações na existência das coletividades políticas. A crítica de combate tomou posições extremas e transformou o grupo de pressão numa espécie de fantasma cujas aparições so-bressaltavam a democracia, impedindo-lhe o normal funcionamento.

Vejamos toda a série dos argumentos que proliferaram para fazer do grupo a imagem sombria que não foi de todo retificada em seus ângulos mais injustos e continua ainda predominante nos trabalhos usualmente apresentados sobre o assunto. Fala Vedel de um moralismo farisaico de combate ao grupo de pressão. Esse moralismo não desapareceu.

Antes de mais nada, recai sobre o grupo a acusação de sacrificar sempre o interesse geral. Mas nunca se apresenta com clareza o que seja esse interesse geral, envolvido ordinariamente numa linguagem vaga, obscura, abstrata e não raro pedante e doutrinária, que pouco ou nada significa.

Depois de levar ao descrédito aqueles grupos pelo despudor com que equiparam toda sorte de interesse ao chamado bem comum, a crítica acusa o grupo de pressão de patrocinar privilégios e de empregar a intimidação, o suborno e a corrupção em todas suas possíveis variantes.

Diz-se ademais que o grupo de pressão não faz triunfar a razão e o bom senso, porém o interesse dos mais fortes, apoiados no poder do dinheiro, da organização e eventualmente do número.

Afirma-se do mesmo passo que o grupo exerce uma ação contumaz de mistificação da opinião, servindo-se principalmente dos instrumentos de comunicação de massas mediante propaganda dirigida que entorpece o público e paralisa-lhe a capacidade de resistência e discernimento.

Há quem entenda que até mesmo largas e prestigiosas associações de interesses podem aparecer expostas à ação de um grupo de pressão formado na cúpula e de todo o ponto distanciado das mais

legítimas aspirações da organização, cujo princípio representativo usurpou, desviando-o em seu emprego para fins e objetivos que estariam em desacordo com o verdadeiro sentir dos associados.<sup>21</sup> A cúpula dirigente se apropriaria nesse caso da “política do grupo” de conformidade com a “lei de bronze” das oligarquias, enunciada por Michels.

Diz Krueger, cientista político alemão, que os grupos, atuando desembaraçada e soberanamente na estrutura do Estado contemporâneo, acabarão por “dissolver a democracia representativa” e substituí-la por “um sistema de grupos federados”. Reputa-os assim incompatíveis com o princípio democrático, escrevendo: “Um Estado não pode assentar-se sobre grupos, pois a soma dos grupos não corresponde ao conjunto dos cidadãos nem à totalidade de seus interesses: tal Estado seria sempre uma oligarquia, em cujo topo apareceriam inevitavelmente aqueles interesses que dispusessem de mais força para prevalecer”.<sup>22</sup>

A coligação de grupos poderia resultar numa grupocracia, de conseqüências fatais para um Estado fundado na inspiração do sentimento democrático. A competição dos grupos, por outra parte, segundo a crítica de contestação, não seria vantajosa nem afastaria os vícios inerentes à presença daquelas agregações de pressão, visto que do confronto sairia triunfante não o melhor interesse, nem o mais legítimo ou mais razoável, senão o que chegasse primeiro, dispusesse de mais força e atuasse com ímpeto mais agressivo. Crêem quantos assim pensam que a presença de grupos extramamente atuantes numa sociedade constituiria já forte sintoma de crise ou insuficiência do sufrágio, dos partidos e dos mecanismos constitucionais, com sobejas provas de que a democracia estaria às vésperas do colapso e da morte.

Com efeito, relatórios e investigações das autoridades federais americanas em 1913 foram provocadas segundo Finer depois que certos “escândalos desgostaram e alarmaram o público”.<sup>23</sup> Vários congressistas íntegros nos Estados Unidos tiveram sua reeleição impedida exclusivamente pelo trabalho de grupos de pressão, segundo

alegam os publicistas empenhados em mostrar toda a seqüência de vícios e inconvenientes que rodeiam a existência dos grupos.

Enfim, tem-se afirmado que o grupo de pressão não só debilita as instituições representativas como pode significar por sua presença mesma um voto de desconfiança na ordem representativa existente.

## **7. O aspecto positivo**

Não obstante as duras críticas que têm sido feitas aos grupos de pressão, nenhum argumento pôde satisfatoriamente demonstrar a ilegitimidade do princípio que conduz na sociedade à aparição desses grupos, a saber, à representação de interesses, levada a cabo onde as formas tradicionais do sistema representativo aparecem inadequadas ou insuficientes para exprimir as novas e particularizadas formas de comunicação com o poder, que eles estabelecem à sua maneira.

Debaixo desse aspecto os grupos saíram ilesos e poupados de todas as investigações que se fizeram nos Estados Unidos, “o país dos grupos de pressão”, onde um inquérito em 1913 concluía já pelo reconhecimento das atividades do *lobby*, tidas como lícitas, desde que não incidissem na esfera de abusos condenáveis.

De último, tem-se observado da parte de alguns estudiosos uma posição mais indulgente e compreensiva que embora anotando todos os males acarretados pela ação dos grupos não cerra as vistas a determinados aspectos positivos, visíveis na participação política dessas formações intermediárias.

Com efeito, alega-se em favor dos grupos a complexidade da tarefa governativa. Sendo por extremo delicada não se acharia ao alcance de todos os cidadãos, justificando assim se organizassem eles em grupos destinados a melhor conhecer e pleitear as medidas oficiais de atendimento de seus interesses. Não se poderia portanto impugnar o fim legítimo que os grupos buscam numa democracia pluralista.

Há também os que asseveram que nem sempre os grupos atuam

de má fé quando declaram estar à disposição do governo para oferecer-lhe um conselho sensato ou um cabedal de experiência. A informação oriunda de grupos altamente competentes pode constituir valioso subsídio à elaboração legislativa ou à tomada de uma decisão administrativa, na qual em verdade não seriam raras as vezes em que ocorreria coincidência ou identificação do interesse geral com os interesses abertamente propugnados pelo grupo.

Há diversos autores norte-americanos, segundo assinala Duverger, inclinados a ver no Estado o campo normal de competição dos grupos rivais, tanto públicos como privados. De modo que já não cabe adotar em presença dos organismos de pressão aquela atitude de adolescente perplexo tão habitual nos primeiros publicistas que se ocuparam do assunto ao estalar esse imenso escândalo: a “descoberta” dos grupos e sua infiltração nas cúpulas do poder.

Não faltam de último cientistas políticos que já enxergam nos grupos a função louvável, do ponto de vista da sociedade capitalista, de “despolitizar” o conflito de classes, reduzindo-o a um mero conflito de interesses. De maneira que no propósito mesmo de conservação da ordem capitalista não cumpre reprimir os grupos nem eliminá-los, mas tão-somente disciplinar-lhe tanto quanto possível a ação, a fim de minorar os aspectos negativos porventura assumidos perante a opinião pública. Outros, longe de chegar até esse ponto, não hesitam todavia em assinalar a importância da função informativa dos grupos, abrindo para o público o debate em torno de questões cujos dados manipulam com familiaridade. São trazidos à luz, por todos os ângulos possíveis, sempre que os grupos se acham em luta e a posição de um é combatida por outro, informações que deixam a opinião pública bem inteirada acerca de questões cujas particularidades lhe eram desconhecidas.

Demais estariam sendo úteis à coletividade dando vazão a sentimentos e aspirações, que em conseqüência tomam um curso normal de afluxo às esferas superiores da decisão política. Fora dessa alternativa, os movimentos de interesses poderiam correr socialmente

no leito das violências, sujeitando-se a uma repressão quase sempre penosa e desaconselhável.

Toda política de contenção dos grupos, que lhe venha interditar por completo a ação, constitui segundo certos críticos, grave ameaça ao equilíbrio sobre o qual assenta uma sociedade democrática, pluralista e diferenciada. Não hesitam pois esses cientistas políticos em proclamar os grupos “canais necessários de comunicação a uma sociedade complexa”.<sup>24</sup> Não haveria por conseguinte mais alternativa senão esta: intentar a eliminação dos grupos — o que seria imperdoável miopia — ou disciplinar-lhe a atividade através da institucionalização, fórmula decerto mais razoável e única compatível com a sobrevivência do pluralismo. É este sem dúvida o caminho procurado pelos Estados democráticos, que se poupam a uma solução totalitária.

No Brasil mesmo, vozes de apoio se ergueram em sustentação da legitimidade dos grupos de pressão. Haja vista o teor da declaração do professor e advogado Nehemias Gueiros ao relatar o tema da advocacia legislativa, proposto pela Primeira Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, em 1958 (“A Advocacia e o Poder Legislativo. Assessoria a Parlamentares e às Comissões do Congresso. *Lobbying*”). Gueiros afirmou então com a aprovação do plenário que o *lobbying* era “uma atividade correta e corregedora, espécie de higiene da lei”.<sup>25</sup>

## **8. Corretivos à ação dos grupos**

Partindo do pressuposto de que “se os grupos de pressão apresentam perigos, também prestam serviços”(Meynaud), faz-se mister atentar em primeiro lugar nos corretivos à ação negativa dessas organizações, sem contudo pretender suprimi-las como querem alguns observadores ingênuos evidentemente afastados de toda consideração realista, que é a primeira das virtudes de um bom cientista social.

Da fórmula superficial da supressão, que sufocaria o sistema plura-lisa cuja extinção se tem já por iminente na atividade desenfreada

dos grupos, deve-se antes passar ao exame de corretivos destinados a cortar-lhe a influência perniciosa, onde eles se apresentam mais rebeldes em acatar os interesses sociais ou abalam com sua ação indisciplinada e egoística os fundamentos da ordem democrática, forçando a exclusão dos cidadãos e das correntes partidárias de uma legítima participação política, que se deve preservar a todo custo.

Com efeito, um meio de atenuar-se a pressão dos grupos sociais naquilo que eles ostentam de mais contrário ao princípio democrático de nosso século é sem dúvida o fortalecimento do sistema partidário, mediante determinadas medidas legais que redundem sobretudo no reforço da disciplina partidária.

Essas medidas são um tanto inócuas nos países subdesenvolvidos onde o grupo de pressão desenvolve uma ação mais dramática na qual transparece toda a agudeza da luta de classes. A presença de grupos extremamente atuantes acaba na rápida implantação da ditadura social do grupo mais forte, com respaldo militar como é o caso do Peru. Aliás nesse país o próprio poder militar, como grupo de pressão triunfante, destruiu as instituições liberais, oferecendo um modelo novo em nome da suposta promoção do desenvolvimento nacional.

Quando se tem em vista corrigir os excessos dos grupos de pressão, o raciocínio válido para uma sociedade desenvolvida pode todavia configurar-se inaplicável a um país de elevados níveis de atraso econômico e social. Mas em circunstâncias normais, o melhor remédio é aprimorar as instituições livres, estabelecidas na base do consentimento e da participação eleitoral, mediante uma severa fiscalização da atividade dos grupos, por parte do governo, porquanto, conforme ponderou judiciosamente o publicista Meynaud, “só o executivo, apoiado na administração, se acha apto a impor limitações inspiradas pelo interesse geral”.<sup>26</sup>

O Estado deve por igual manter uma vigilância rigorosa nas épocas de campanhas eleitorais, em ordem a assegurar a lisura dos pleitos e o livre emprego de todas as tribunas de comunicação com o



povo, desde a praça dos comícios aos canais de televisão, ondas de rádio e prelos de jornais. A liberdade para o exercício da crítica é o melhor instrumento de desmistificação do público onde quer que ele se possa tornar presa fácil dos grupos de pressão e sua propaganda orientada.

A imprevidência fatal tocante aos grupos consistiria da parte do Estado na simples indiferença ao problema, na ignorância fingida da nova realidade, cujo aparecimento veio apenas patentear a insuficiência dos quadros representativos a que estamos habitualmente vinculados desde o século XVIII com relação aos sistemas políticos do ocidente.

Nos Estados Unidos, os *lobbies* reconhecidos por lei e exercendo atividade regular se converteram numa espécie de “terceira casa” do poder legislativo, conforme tem sido observado por inumeráveis publicistas. Desde que a ação dos grupos também recai sobre o executivo, tomaram ali toda a aparência de uma modalidade de “governo auxiliar”, segundo a expressão de Finer, e a exemplo talvez do que ocorre já na Inglaterra com a Oposição, onde esta desempenha tarefa de governo em recesso com seu “gabinete invisível” sempre prestes a servir e amparar as instituições.

Noutros países, principalmente nos da Europa, tornou-se corrente o recurso a outra fórmula que tem consistido em estabelecer conselhos consultivos, onde os distintos interesses se defrontam, com a participação do Estado, fazendo-os objeto de uma “arbitragem” ou conciliação.

Todos esses corretivos alimentam o propósito de racionalizar e conter a ação dos grupos, evitando pressões exorbitantes e ameaçadoras do equilíbrio político e social, daquelas que põem em perigo a democracia e seus fundamentos.

## **9. Na tecnocracia, a terceira ameaça?**

A recapitulação pessimista de tudo quanto se passou na

democracia ocidental com os partidos políticos e os grupos de pressão pode suscitar justas apreensões relativas à sorte que ainda aguarda a democracia de nosso século.

Mal se refaz ela de um perigo, potencialmente reprimido, e já se acha a braços com outro de significação não menos grave. Efetivamente, em primeiro lugar, lutou em vão contra os partidos antes de admitir-lhe a existência necessária e irreversível. Foi democracia liberal antes de ser democracia partidária.

Depois porém que os partidos se incorporaram à existência ordinária das instituições democráticas, tomando nos quadros do sistema uma dimensão jurídica normal, eis que a democracia surge perseguida por forças consideradas de início repugnantes também à sua índole: os grupos de pressão. Quando estes, após tantas relutâncias e controvérsias, se aproximam já de um reconhecimento pelos poderes formais do Estado democrático, desponta no horizonte político a sombra de uma nova ameaça: a casta fechadíssima dos tecnocratas.

Em todo o século XX a evolução não tem sido outra senão esta: o estreitamento gradual das possibilidades de participação efetiva do povo no processo decisório. O sufrágio universal dera-lhe a alentadora ilusão do governo. Com essa forma de sufrágio vieram porém os partidos políticos e arrebataram ao cidadão uma parte considerável daquela soberania eleitoral de que ele concretamente se julgava titular.

A segunda crise ou segunda ameaça se passou com o advento dos grupos de pressão, cuja presença fez mais apertado o gargalo político da participação, debilitando os partidos ou alienando-os em grau bastante alto, de modo que em alguns sistemas onde os grupos desenfreadamente militam, a realidade partidária, do ponto de vista da eficácia política, pouco representa ou significa.

E afinal a distância do cidadão ao Estado se alargou de maneira estonteante com a formação do clube tecnocrático, que fechou ainda mais o círculo já estreito da intervenção democrática e levantou questões de aguda atualidade relativas à sobrevivência da democracia,

onde o povo se sente frustrado e ausente do processo decisório, feito em seu nome mas sem a sua real participação.<sup>27</sup>

A tecnicidade da decisão na sociedade industrial abalou a ordem democrática nos seus moldes habituais, demandando novas formas de equilíbrio.

Com respeito às sociedades subdesenvolvidas as exigências de tecnicidade se fazem tanto mais imperiosas quanto mais elevada a complexidade dos problemas econômicos e sociais das áreas do subdesenvolvimento. A apreensão pronta e segura desses problemas escapa ali à classe política em geral, aos partidos e ao corpo eleitoral.

A decisão com escolha de opções fundamentais se transferiu em larga parte dos governantes tradicionais para o círculo menor e restrito de técnicos, cuja participação privilegiada acaba monopolizando o processo decisório do mesmo passo que lhes confere o título adequado de tecnocratas.

A temática da planificação econômica e educacional, a chamada política nuclear, as relações exteriores, a segurança nacional, o sistema tributário, o combate à inflação, a valorização e a desvalorização da moeda constituem problemas capitais do Estado na segunda metade deste século, exigindo da cúpula governante uma preparação prévia e rigorosa, para a qual não se acham qualificados os parlamentos tradicionais nem tampouco aptos os executivos herdados à sociedade de nosso tempo pelo Estado liberal. Daqui a crise recentíssima que resultou na formação da nova elite dos tecnocratas. Sua intervenção silenciosa ou ostensiva será sempre perturbadora do princípio democrático, que parece impelido a um retrocesso insuportável e aos olhos de muitos já irremediável. A tecnocracia descamba no monopólio da decisão política sonegada ao povo e seus representantes. Na melhor das hipóteses lhe concede tão-somente a possibilidade de uma participação plebiscitária, ilustrativa do novo cesarismo — o tecnológico — que politizou a sociedade e no qual ela se precipita vertiginosamente, governada pelos “novos príncipes” do vocabulário político de Debré.

A terceira ameaça existe, pois. Em parte já desatualizou os grupos

de pressão, concentrando hoje as atenções mais urgentes dos cientistas políticos. Trouxe uma dimensão inédita dos perigos que a democracia enfrenta.

O tecnocrata se identifica em seu comportamento por uma certa insensibilidade aos aspectos mais humanos da questão social. Fica-se com a impressão de que o seu raciocínio se encarcera em fórmulas matemáticas e o mundo que vive está morto para os seus cálculos. A economia pura e abstrata é o reino onde traça esquemas frios de planificação, que não raro vão despedaçar-se ao encontro da realidade irônica onde as reações sociais não são tomadas na devida conta e em consequência acabam por oferecer um quadro de vingança espelhado em fracassos retumbantes.

O tecnocrata se não é inimigo professo da sociologia ou menospre-zador contumaz das idéias políticas que o povo alimenta (vá lá que sejam estas apenas um mito!) é todavia nas suas aparições freqüentes, nas entrevistas e relatórios, um ignorante das verdades sociais mais profundas.

O caráter fechado do clube tecnocrático, o número limitadíssimo da nova oligarquia, a presunção e o autoritarismo que os rodeia, bem como a aparência de clandestinidade que suas decisões revestem para o público (sempre cercadas de mistério!) são aspectos suspeitos nos quais se entre-mostra com toda a clareza a ameaça ali contida ao princípio da participação democrática.

O mais trágico para a democracia na presença aparentemente insubstituível do tecnocrata é em alguns casos (uma reforma cambial, por exemplo) a necessidade impostergável da decisão sigilosa. Dessa exigência imperativa sai fortalecida a casta tecnocrática, que embora se julgue imprescindível, de modo algum é infalível.

Os grupos de pressão quando atraídos a uma faixa competitiva abrem às vezes o jogo de seus interesses e o público pode então vislumbrar os prós e contras na batalha de argumentos que usualmente se trava, ocorrendo até hipóteses de participação ativa e não raro decisiva da opinião pública acerca do interesse unilateral que irá

prevalecer.

Com o regime tecnocrático porém tal não acontece. A tecnocracia pode ser o último grau na deterioração do próprio sistema de grupos e significar apenas o alojamento permanente do grupo no próprio poder, onde seus interesses dominantes aparecem servidos por especialistas convertidos em tecnocratas.

A vantagem da tecnocracia para os grupos resultaria na possibilidade de atuar em confortável segredo, instalados no poder, tomando decisões sem audiência da representação democrática tradicional e em bases confidenciais, fora da necessidade de divulgar debates ou de empenhar-se no diálogo aberto que a democracia legitimamente impõe. A dominação tecnocrática poderá enfim significar em alguns casos o monopólio das faculdades decisórias por um grupo de pressão vitorioso (partidário, econômico, militar, etc).

Quem são os tecnocratas? J. Meynaud responde que na França são a alta burocracia, os estados maiores militares e as elites científicas.

1. Vejam-se esses conceitos em Wilhelm Bernsdorf, "Pressure Groups", in: *Staat und Politik*, pp. 270-283.
2. Luís Sanchez Agesta, *Princípios de Teoria Política*, p. 204.
3. M. André Mathiot, "Les pressure groups aux États-Unis", *Revue Française de Science Politique*, setembro, 1952.
4. Georges Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 7ª ed. pp. 141-147.
5. A. F. Bentley, *The Process of Government* e E. P. Herring, *Group Representation before Congress*.
6. W. Friedman, *Law in a Changing Society*, p. 310.
7. Leda Boechat Rodrigues, *Grupos de Pressão e Governo Representativo nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França*, Belo Horizonte, 11, junho de 1961, pp. 85-108.
8. M. Duverger, *La Vie République et le Régime Présidentiel*, p. 22.
9. J. Woessner, *Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens*, apud, Pier Luigi Zampetti, *Dalle State Liberale alle State del Partiti*, p. 121.
10. Herbert Krueger, *Allgemeine Staatslehre*, 2ª ed., p. 380.
11. H. Krueger, *ibidem*, p. 382.
12. A. Potter, *Organized Groups in British National Politics*, p. 17.

13. H. Krueger, ob. cit., p. 382.
14. O . H. von der Gablentz, “Einfuehrung in die Politische Wissensschaft”, Westdeutscher Verlag-Koeln und Opladen, 1965, p. 161.
15. Veja-se E. S. Corwin e L. W. Koenig, *The Presidency Today*, p. 64.
16. Herman Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, p. 459.
17. Lêda Boechat Rodrigues, ob. cit., p. 90.
18. R. M. Hutchins, *apud* V. A. Mund, *Government and Business*, 3ª ed., p. 525.
19. W. Bernsdorf, ob. cit., p. 280.
20. W. Bernsdorf, *ibidem*, p. 280.
21. O. H. Von Der Gablentz, ob. dl., p. 161.
22. H. Krueger, ob. cit., p. 383.
23. Herman Finer, ob. cit., p. 460.
24. Jean-Yves Calvez, *Introduction a la Vie Politique*, p. 198.
25. Lêda Boechat Rodrigues, ob. cit., p. 101.
26. J. Meynaud, *Les Groupes de Pression*, p. 103.
27. O conceito de tecnocracia dado por Calvez, que o reproduziu do *Dicionário da língua filosófica* é o seguinte: “Condição política na qual o poder efetivo pertence a técnicos denominados tecnocratas”. Jean-Yves Calvez, *Dictionnaire de la Langue Philosophique*, p. 206.

## A OPINIÃO PÚBLICA

*1. A opinião pública, um dos temas de mais difícil caracterização na Ciência Política — 2. Do conceito de opinião pública — 3. A opinião pública e sua aparição no pensamento político — 4. Pensadores políticos e estadistas proclamam o poder da opinião pública — 5. O Estado liberal e o dogma da opinião pública — 6. O Estado autoritário e a opinião pública — 7. A sociedade de massas e a natureza irracional da opinião pública — 8. Possível restauração do prestígio da opinião pública no Estado democrático de massas — 9. A opinião pública e os meios de propaganda.*

### **1. A opinião pública, um dos temas de mais difícil caracterização na Ciência Política**

A opinião pública, como tema da Ciência Política, remonta ao século XVIII, quando se fez objeto de reflexões que a vincularam à existência do Estado e, em particular, de determinado sistema político na organização da sociedade moderna: o Estado liberal-burguês.

A “despolitização” da opinião pública no século XX pela psicologia e sociologia abalou a legitimidade que esse princípio conferira a uma específica forma de democracia (a democracia de classe do terceiro estado, a saber, da burguesia), sem lograr contudo retirá-lo do centro da Ciência Política, onde seu estudo se faz ainda com a mesma paixão e interesse da época dos publicistas liberais. Agora, no entanto, a *conexão política* ocorre com a democracia de massas e as formas totalitárias do novo Estado Leviathan (o do século XX).

Antes porém de traçarmos o itinerário teórico da opinião pública no Estado moderno, corre-nos a obrigação de lembrar que sociólogos e cientistas políticos de nosso tempo ainda vacilam quanto à precisa significação do termo.

Uma célebre mesa-redonda de publicistas de língua inglesa, reunida há alguns anos, veio, depois de penosos debates, a se dispersar, tendo primeiro os seus membros sustentado as seguintes

posições curiosamente discrepantes: não existe aquilo que de maneira usual se denomina opinião pública; pode a opinião pública existir, mas é impossível defini-la; definida, hão-de variar as definições consoante os autores.<sup>1</sup> Daqui talvez o desalento de H. L. Child quando escreveu que “a natureza da opinião pública não é algo para ser definido, senão para ser estudado”.<sup>2</sup>

Rodeada de ambigüidade, a expressão mesma “pública” etimologicamente vem de povo e historicamente nasce no Direito Romano (*status rei publicae*), segundo assinala Juan Beneyto.<sup>3</sup>

Alguns autores afirmam a existência de diferentes tipos de “público”, outros entendem que “pública” é a opinião do povo ou da comunidade, e esta, em extensão, tanto pode abranger uma cidade como uma província, um Estado como um continente.<sup>4</sup>

Na literatura política, é comum deparar-se-nos com a opinião pública apresentada ora como a opinião de uma classe, ora de toda a nação (opinião de todos), ora simplesmente da maioria dominante ou ainda das classes instruídas, em contraste com as massas analfabetas.

Entende Jellinek que a opinião pública pode ser concebida de forma unitária ou apenas como resultante de certo conflito de opiniões de camadas sociais distintas, hipótese em que ou há-de repousar num compromisso ou exprimir a manifestação do grupo mais poderoso.<sup>5</sup>

Um dos bons estudiosos da Ciência Política em nosso século, o professor Laski, assevera o caráter de raridade de urna opinião pública geral, surpreendendo a opinião sempre num estado ordinário de fragmentação ou seriação.<sup>6</sup> Como “público” quer Carl J. Friedrich um grupo ativo, real, obstinado, capaz de traduzir a vontade popular e não um “fantasma”, “um desses termos que escapam a uma definição precisa” (Carroll).

Dizendo que a opinião é para o público como a alma para o corpo, Tarde patenteou com toda a clareza o nexos que prende esses dois termos. Já Prélot distinguira três modalidades de opinião: a opinião pública, a opinião estatal e a opinião privada. A opinião pública se destaca em sua peculiaridade política, como opinião exteriorizada por



grupos, no âmbito do pluralismo democrático, quando a confrontamos com a opinião privada, opinião apenas de um indivíduo (portanto interna, abrigada “no fundo da consciência”). Tão pouco se confunde a opinião pública, conforme o pensamento daquele autor, com a opinião estatal, que vive institucionalizada no Estado ou na classe que exerce o monopólio da vontade política. É por conseguinte a opinião oficial, imposta, sem a espontaneidade característica da legítima opinião pública. Opinião, enfim, organizada e que traduz, ao exprimir-se, a ideologia do partido único, instrumento da ditadura totalitária.

## ***2. Do conceito de opinião pública***

Têm inumeráveis escritores políticos mostrado a dificuldade de conceituar a opinião pública. Não resta dúvida que a posição mais cômoda é a dos que se cingem a descrevê-la, furtando-se a adotar uma definição. Haja vista Bauer, autor de livro clássico na vasta bibliografia do assunto. Lê-se sua obra da primeira à última página e não fora esta ou aquela definição de autores que ele examina na história desse tema e acabaríamos a leitura sem saber algo preciso acerca dessa expressão.

Houve, sem embargo, excelentes publicistas que, em não se embaraçando com aqueles óbices, em parte já mencionados, deram definições, cuja clareza nem sempre é de louvar. De qualquer modo, são porém úteis pontos de partida ou referência para uma investigação mais profunda e metódica.

Define Schaeffle no século XIX a opinião pública como “a reação juridicamente informe das massas ou de camadas individuais do corpo social contra a autoridade”.<sup>7</sup>

Schmoller, com mais agudeza, vislumbra na opinião pública “a resposta que a parte mais passiva da sociedade dá ao modo de ação da parte mais ativa”.<sup>8</sup>

De inspiração jurídica é a proposição do sociólogo Toennies ao ver na opinião pública “uma forma de vontade social que postula a emissão

de normas de validade geral”.<sup>9</sup> E, inversamente, de feição sociológica, a definição do jurista alemão Jellinek quando diz, com admirável concisão, que na opinião pública temos simplesmente “o ponto de vista da sociedade sobre assuntos de natureza política e social”.<sup>10</sup>

### **3. A opinião pública e sua aparição no pensamento político**

No século XVIII, a opinião pública entra a constituir um capítulo da Ciência Política. Quem o abre, com a energia aforismática de seu pensamento, é Rousseau.

Tivera já precursores ilustres: Maquiavel, Locke, Montaigne e Pascal. Mas nenhum concedera à opinião o lugar que lhe determina Rousseau na sociedade política, de “lei gravada menos no mármore ou no bronze do que no coração dos cidadãos”, nem por outra parte empregara o termo com o rigor e acuidade que se observa nas reflexões do filósofo do *Contrato Social*.

Sendo a quarta lei na divisão das leis políticas fundamentais, a opinião faz, segundo Rousseau, a “verdadeira constituição do Estado”,<sup>11</sup> colocada ao lado dos costumes e mais poderosa que estes. O pensador, ao enaltecer costumes e opinião, queixava-se já, com assombroso realismo e senso profético, de que essas forças constituíssem ainda “uma parte desconhecida aos nossos políticos”.<sup>12</sup>

Deve-se à escola fisiocrática, segundo Bauer, a primeira formulação de uma teoria da opinião pública. Segundo esse autor, Mercier de la Rivière expunha no século XVIII a surpreendente tese de que o absolutismo não se regia pelo trono, mas pelo povo, através da opinião pública.<sup>13</sup> Abrira-se assim uma fenda nos alicerces da realeza de direito divino e o absolutismo iluminista, abraçando-se à majestade do poder popular, fazia-lhe as primeiras concessões de ordem doutrinária.

Príncipes e fidalgos tremiam pois diante desse poder novo, impalpável, misterioso: a opinião pública. Dela, dizia-nos Necker em

páginas escritas depois da Revolução Francesa, proveio a grande revolução social do século, abalando o trono, solapando os valores espirituais da tradição, minando o poder da autoridade. Revolução enfim coroada do prestígio invisível que as elites ilustradas e instruídas, intervindo, subversivamente, pela vez primeira na cena política do Ocidente, lhe conferiram.

A “politização” da opinião pública é fato notório e Necker, estadista, foi o primeiro talvez a reconhecê-la. Há duzentos anos, quando os Estados Gerais se reuniram pela derradeira vez antes da Revolução, inexistia essa autoridade nova, segundo o ministro de Luís XVI.

Mas os tempos mudaram e o mesmo Necker, já na antevéspera da Grande Revolução podia observar, como assinala Baumert, que “os Cortesãos e ministros preferiam correr o risco de desgostar o soberano a comprometer sua posição nos salões, que eram os lugares onde se desenrolava a função mais importante no processo de formação da opinião pública”.<sup>14</sup>

Depois de Rousseau e Necker as contribuições ao estudo da opinião pública se renovam com os trabalhos que partem da Alemanha e derramam a luz da ciência sobre esse apaixonante tema. Wieland discute a essência da opinião pública, Bluntschli, nas observações para o dicionário político (o *Staatswoerterbuch*), revela-se o primeiro cientista da opinião pública, ao passo que Karl von Gersdorff e Franz von Holtendorff fazem jus ao título de precursores modernos da investigação sociológica daquela matéria e Hegel, acima de todos eles, dedica-lhe algumas valiosíssimas reflexões de sua *Filosofia do Direito*.

A colaboração alemã a esse respeito traz ainda, mais propínqua ao nosso tempo, os primorosos estudos de Toennies e Bauer, anulando, assim, a nosso ver, a afirmativa infundada e pessimista de F. Lenz, segundo a qual a pesquisa e a teoria da opinião pública pouco se desenvolveram na Alemanha, em virtude — dizia esse sociólogo — da “costumeira fragilidade da opinião pública alemã em presença do aparelho estatal”.<sup>15</sup>

Na Inglaterra e Estados Unidos, a obra de Dicey, Lorde Bryce, Lowell e Walter Lipman eleva o estudo da opinião pública ao mais alto nível científico, o mesmo se podendo dizer da excelente monografia francesa de Stoetzel, o melhor trabalho sobre opinião pública que já saiu dos prelos da França.

#### ***4. Pensadores políticos e estadistas proclamam o poder da opinião pública***

Sendo a opinião pública a mais eficaz forma de presença indireta do corpo social na formação da vontade política, não é de admirar que sua excepcional força haja sido já proclamada e reconhecida por governantes, filósofos e cientistas políticos, do século XVIII aos nossos dias.

Quando Marx se jactava de “nunca haver feito concessões aos preconceitos da chamada opinião pública”,<sup>16</sup> o que ele, em verdade, emitia era um juízo de valor sobre os sentimentos de uma opinião de classe — que Marx aliás repulsava — a saber, a da burguesia liberal de sua época, e jamais o desconhecimento desse poder novo que se levantara sobre o Ocidente, fazendo revoluções e dobrando à sua majestade o trono dos reis, ainda que fosse, como era então, simplesmente, o poder da classe média mais ilustrada e em particular da burguesia triunfante.

Compreendendo com fina argúcia e percepção da realidade histórica, que a opinião pública nem sempre seria a expressão de uma vontade burguesa, alargando o conceito da mesma até tomá-la por força homogênea e indistintamente representativa de toda a sociedade, quando esta já não se repartisse em classes, Bakunin, o anarquista, veio a reconhecer na opinião pública o maior poder social, “o único que podemos respeitar”, superior ao Estado, à Igreja, ao código penal, a carcereiros e verdugos.<sup>17</sup>

Estaria Bakunin enganado acerca da natureza da opinião pública tanto quanto outros se enganaram com o conceito burguês da liberdade

política no século XVIII? Porventura os idealistas da sociedade livre e igualitária que declamavam poemas à liberdade, não deram à metafísica do liberalismo um crédito de confiança doutrinária que somente a serôdia e amarga desilusão de fins do século passado veio abalar, e isto unicamente quando a miséria social e as prerrogativas do sufrágio privilegiado que a burguesia introduzira no corpo de sua legislação política, já não podiam permanecer rebuçados aos olhos de uma crítica atenta e fiscalizadora? Não estaria pois a razão com Marx, que apenas não pudera prever que amanhã a opinião pública poderia novamente ser “criada” contra ou a favor de determinada situação social? Não esteve ele assim mais próximo da verdade sobre a opinião pública, desprezando-a, do que Bakunin, louvando-a?

Tornemos porém àquela linha de pensamento, da qual foi Marx exceção. Dos pensadores do século passado que renderam culto à opinião pública, destaca-se Hegel quando assinalou que “em todos os tempos ela fora um grande poder, nomeadamente em nossa época”.<sup>18</sup> Do mesmo filósofo: “A opinião pública contém em si os princípios substanciais eternos da justiça, o verdadeiro conteúdo e o resultado de toda a constituição, da legislação e da vida coletiva em geral, etc”.<sup>19</sup>

Tem essa tradição de louvor à opinião pública cerca de trezentos anos. Remonta a Pascal, quando este, ao tempo de Luís XIV, proclamava a opinião pública “rainha do mundo”.<sup>20</sup> Descartes, no *Diálogo dos Mortos*, de D’Alembert, aparece citado como autor da frase “a opinião governa o mundo”.<sup>21</sup>

No século XVIII, Necker, o financista popular e ministro da decadência do *ancien régime* chegava ao auge do servilismo perante a opinião pública, escrevendo que ela era “mais forte e ilustrada do que a lei”, instituindo ao poder uma censura em nome do “interesse geral”.<sup>22</sup>

Desse escritor já se disse também que cada página de sua vasta obra é, aberta ou implicitamente, um voto de louvor à opinião pública.<sup>23</sup>

Continua o pensamento político francês exprimindo ainda no século XIX igual reverência à opinião pública. De Comte temos a afirmativa segundo a qual na opinião pública reside “a única garantia

da normalidade”. Napoleão por sua vez convém em que a opinião pública é “um poder que cria ou mata os soberanos”, e ao instituir a censura à imprensa foi ele dos primeiros a se capacitarem do papel político que essa força estava fadada a desempenhar.<sup>24</sup>

Idêntico apreço tributa-lhe Alain ao ponderar que somente dois poderes governam o mundo: a força e a opinião, e a esta última se curvam os poderes mais arrogantes como a chama ao vento.<sup>25</sup>

A opinião, segundo a palavra pontificia, é também um “eco na consciência da sociedade”. O Vaticano, conforme refere Perez Beneyto, viu na ausência de opinião pública uma doença social, cuja conseqüência mais deplorável nos últimos tempos teria sido a Grande Guerra.<sup>26</sup>

Com efeito, sem opinião pública, diz o publicista peninsular, citando mais autores, abre-se uma brecha entre a hierarquia e o povo, com os governantes pulando numa corda bamba e conduzidos não raro a tomar atitudes de suprema irreflexão.<sup>27</sup>

Sendo a opinião pública um poder impalpável, mas sempre presente, comparou-a Bryce ao éter, que passa através de todas as coisas. Chega pois a constituir no Estado moderno numa espécie de Constituição viva, uma Constituição em estado inorgânico. Ou no dizer de Alfred Sauvy transforma-se naquela “força que nenhuma Constituição prevê”.

Afirma o mesmo Sauvy que a opinião pública “constitui o foro íntimo de uma nação”, um “árbitro”, uma “consciência”, um “tribunal”.<sup>28</sup>

Houve também quem tomasse a opinião pública pelo seu aspecto negativo. Robert Peel, por exemplo, a encarava com desconfiança, pessimismo, desgosto, dizendo, por volta de 1820, que ela se compunha de “leviandade, tibieza, preconceitos, erros, obstinação e tópicos de imprensa”, enquanto Ranke, um pontífice do Estado autoritário e conservador, se escandalizava com o baixo valor intelectual da opinião pública, exprimindo pois o mesmo desprezo de Bismarck que, embora reconhecesse na referida opinião um poder quase soberano, lhe fazia no

entanto severos descontos.<sup>29</sup>

### **5. O estado liberal e o dogma da opinião pública**

A doutrina do Estado liberal produziu vários dogmas. Um desses foi o da opinião pública, o qual, apoiado na confiança da sociedade burguesa traduziu aquele estado geral de otimismo e esperança nas faculdades da razão libertadora.

A *vox populi vox dei*, adágio de manifesto teor místico, com que se afirma coroada a opinião pública, era tão-somente o verbo de comunicação da sociedade liberal com as classes que a rigor não faziam a opinião, mas tinham o dever de aceitá-la, passivamente.

Com efeito, a opinião pública, conceito prestigiado por uma profunda convicção social na idade do liberalismo, era, paradoxalmente, como tantos outros conceitos do Estado liberal, um apanágio de classe.

Opinião da classe instruída ou educada, juízo de valor que apenas surge com o advento da burguesia, a opinião pública, como bem notou Herman Heller, serviria de freio ou disciplina contra os eventuais abusos da autoridade. Funcionou, pois, qual esteio da ordem política fomentada pelos ideais de inspiração burguesa. Substituiu, como disse aquele mesmo pensador, a coação da igreja da idade média, consistindo nisso sua máxima utilidade, seu principal emprego.<sup>30</sup>

Instrumento portanto de uma forma individualista de organização social, cresceu ela de importância e prosperou politicamente na época do Estado liberal, sendo de tal ordem seu valor como força de reação aos antigos poderes do absolutismo que Bluntschli, definindo a tese dialética do século XIX, de manifesto antagonismo aos mecanismos estatais e de pleno e único reconhecimento da liberdade nos domínios da sociedade (o conceito de Sociedade contraposto aqui ao de Estado, segundo era da essência doutrinária do liberalismo), sentenciou, numa linguagem de cátedra, que a opinião pública somente medraria entre povos livres.<sup>31</sup>

Tanto não fora essa opinião o sentimento de todas as camadas sociais que já no século XVIII Necker, cautelosa e avisadamente, distinguira entre “opinião pública” e “opinião do povo”, distinção de aparência irrelevante e sutil, mas a rigor, necessária, verídica, imprescindível, se atentarmos num exame profundo para o teor classista que teve no século passado a *vox populi vox dei*.

Com a opinião pública, a burguesia minou as instituições feudais e se assenhorou de uma força social irresistível, que não fazia somente a crítica do passado, mas servia doravante de excelente guarda ao *statu quo* político e social, ou seja, ao domínio burguês do Estado, à limitação da autoridade.

Supunha-se a opinião pública rigorosamente idônea, pelas suas origens ilustradas e seletas, por ser altamente representativa da razão, por refletir em primeiro lugar um juízo de qualidade e não de quantidade, diferente pois daquilo que hoje temos na sociedade de massas do século XX.

E a ela se cometia o encargo de zelar por um governo livre e impessoal, chave de toda a organização do poder.

Dos publicistas do século passado, foi Bluntschli o que mais cedo identificou a opinião pública com a classe média, atribuindo-lhe a titularidade exclusiva da opinião e manifestando que “nunca a influência da classe média sobre o Estado pesou tanto quanto agora”. Esteve esse jurista e escritor esplendidamente cômico da “politização” que se operava com a opinião pública, ao afirmar que esta era uma força pública, sem ser ainda um poder público.<sup>32</sup>

Não caiu porém no descompassado ideal líbero-anarquista, de uma sociedade governada exclusivamente pela opinião pública, capaz de prescindir dos poderes constituídos, das assembléias legislativas e dos mecanismos eleitorais.

Com efeito, traçando a passagem da opinião pública da fase passiva à fase ativa, distinguiu Bryce três estádios nessa evolução: a vontade única do chefe, a luta de influência entre governantes e governados e a ascendência dos governados sobre os governantes, e



ousou prever um quarto estádio, em que desaparecia o governo representativo e a democracia chegaria assim ao seu máximo grau de aperfeiçoamento, com a opinião pública a um tempo reinando e governando.<sup>33</sup>

Na região doutrinária, e tão-somente em pontos de doutrina, fora da ação política, liberalismo, anarquismo e marxismo não raro acabavam, pela pregação de seus teóricos, desembocando no mesmo estuário: uma sociedade sem Estado, a utopia da autoridade diluída no consenso de uma opinião pública, que seria a “consciência social”, a vontade geral viva, destituída dos órgãos habituais de governo, doravante supérfluos.

Conspícuos pensadores liberais do século passado abrigavam pois essa fé messiânica na opinião pública, que segundo eles declaravam, estava então no poder, depois estaria no governo, até fazer um dia da ordem política a legítima representação da vontade popular.

## **6. O Estado autoritário e a opinião pública**

Vimos que a sociedade liberal-burguesa descobriu o conceito de opinião pública, irmão gêmeo da soberania popular, e num certo sentido mais eficaz que esta, pois sendo como técnica democrática a mesma coisa, e não estando, qual a soberania popular, necessariamente vinculada a um órgão de representação — a poderes instituídos, assembleias legislativas, etc. — poderia mover-se, dada sua natureza intrinsecamente inorgânica e difusa, com mais liberdade e presença, e passar através das instituições como um sopro quente da vida, que tanto serve de animá-las como de desfalecê-las.

Vimos também que ao introduzi-la na cena política como um poder tanto de direção como de controle,<sup>34</sup> o Estado liberal proclamara a racionalidade da opinião pública.

Os absolutistas de todos os matizes entraram porém no debate em busca de uma revisão crítica do conceito de opinião pública, o qual

não sendo por eles estimado, era todavia respeitado, pois não podiam, ao combatê-lo, deixar ainda de reconhecer-lhe o elevado grau de influência nos assuntos públicos.

Transferiram o campo de exame e investigação das alturas metafísicas para o plano da sociologia e da psicologia, e, de monografia em monografia, acabaram demonstrando que a sua proveniência não era tão racional quanto se supunha.

As revelações, de todo impressionantes e surpreendentes, patentearam o irracionalismo da opinião, o cunho emotivo que dominava as manifestações de teor público, mostrando-se que a voz do povo nem sempre era a voz de Deus. Buscou-se do mesmo passo patentear que aquele conceito do racionalismo e da ilustração fora a intervenção mais irracional que a sociedade vira recair sobre o poder. Menos uma bênção pois do que um mal a ser tolhido.

Mas essa crítica corresponde a uma primeira fase, aquela em que o Estado liberal domina historicamente o poder, tendo de suas mãos o aparelho governativo de quase toda a sociedade ocidental. Com o século XX, entra-se porém na segunda fase, variando a técnica absolutista relativamente à opinião. Toma-se outra posição, imposta agora pelos fatos e pelas circunstâncias recém-criadas no quadro político-social.

A opinião pública deixara por conseguinte de pertencer a uma classe privilegiada: a burguesia. A classe média debilitada, ao reconstituir-se nos países desenvolvidos, cairia debaixo da influência das novas técnicas de comunicação de massas. Nos países subdesenvolvidos ou semidesenvolvidos sua inexistência ou liquidação subsequente desembaraçava por inteiro o caminho ao ingresso da nova opinião pública, como força das massas.

Na segunda, cumpria adotar a inovação revolucionária e típica que a tem assinalado durante o século XX: a técnica surpreendente e fácil e cômoda de que dispõem os detentores dos meios de difusão para “criar” a opinião pública e dirigi-la a fins antecedentemente estabelecidos.

Os governos fortes na sociedade de massas fizeram

requintadamente “científica” a manufatura dessa drácea de irracionalismo, ministrada em doses maciças, consoante impõem as necessidades políticas.

A opinião pública das ditaduras totalitárias do século XX chegou a esse espantoso resultado: transformou-se em poderosíssima linha auxiliar da razão de Estado. Na sociedade democrática, a opinião pública é por igual suspeita, pois sem embargo do pluralismo aí patente, os elementos de elaboração e transmissão de juízos que formam a opinião pública, não se concentrando em um poder único, como no Estado totalitário, têm contudo sua sede nas mãos de uma minoria, que são os “lordes” do poder econômico e financeiro, a cujo controle se acham sujeitos via de regra os meios de publicidade.

Perdeu a opinião pública a aparência de “pessoa jurídica de direito público”, deixou de ser a sombra do Estado governante, para alguns o Estado mesmo em sua mais alta instância democrática, ou a força oculta que garantia as instituições democráticas, segundo a velha crença liberal-burguesa, para se converter num “objeto”, numa coisa algo degradada valorativamente, rebaixada de posto, diminuída de crédito, decaída de confiança, desprestigiada de valoração política, até mesmo desmoralizada na competição institucional!

Não devemos contudo prosseguir longe nessa análise, sem darmos conta de que publicistas existem, invocando fortes argumentos para patentear não ter havido quebra na força da opinião pública, ante as transformações operadas, pois, suposto repute suas origens moralmente minadas, não subestimam o papel influente e decisivo que ela ainda desempenha nos atos políticos.

Até aí não há o que contestar, senão quando esses mesmos publicistas entendem manter-se de todo preservada a independência da opinião pública. Tal não se dá. Quando muito existem parcelas livres e autônomas de opinião, que nos regimes discricionários se apresentam sufocadas ou interdidas, mas atuando ainda latente e poderosamente como força de contestação e resistência. Nas grandes massas passivas, que a propaganda do regime entorpeceu, vão os sistemas fortes de

ideologias deste século cobrar pontos de legitimação para a ordem estabelecida.

A ditadura, depois de assenhorear-se da opinião pública pela aliciação ideológica, dá o passo seguinte, que é o de conservá-la, institucionalizando-a através do partido único.

Mas a opinião pública institucionalizada se volve, ao entender dos publicistas liberais, numa opinião falseada ou desnaturada. Talvez se tenha aí — no ato institucionalizador — a razão do desprestígio contemporâneo que rodeia a opinião pública.

A verdadeira opinião pública para alguns é dialética. No âmago de uma contradição, ela representa sempre a contestação de algo, uma força de mudança e de crítica, um desafio ao dogma, como disse Schmitt, uma impugnação de juízos correntes, uma liberdade social ativa e espontânea, um comentário criador.

De modo que o absolutismo, em suas variantes ortodoxas de exteriorização, não deixaria espaço livre à opinião pública,<sup>35</sup> sendo com ela incompatível.

Além de que, essa opinião pública, livre e dinâmica, estaria por sua natureza mesma suprimida nos governos de opressão. Quando muito, o medo à sua irrupção interdita conduziria o absolutismo a mover-se com mais prudência, a ser mais cauto, a mostrar-se mais comedido. Unicamente por esse ângulo é de admitir-se seja a opinião pública um limite ao poder absoluto. Fora daí seria de todo ininteligível a afirmação de alguns juristas e filósofos políticos, quando dizem que a opinião pública substitui as câmaras no Estado autocrático ou nele representa o papel de uma constituição.<sup>36</sup>

Em suma, a opinião pública, qual a conceberam e conceituaram os liberais, qual existiu e atuou em passadas épocas, frescas ainda perante a memória de nosso tempo, sempre mereceu o combate e o desprezo das lideranças autoritárias, por afigurar-se-lhes um obstáculo, que cumpria arredar por todos os meios possíveis. Assim foi na tradição da monarquia absoluta. Assim continua sendo, como observou Prélot, na tecnocracia do século XX, principalmente nos países onde esta

tomou a versão totalitária contemporânea.

Mas a “outra”, a opinião das massas, é cuidadosamente cultivada e alimentada pelos poderes oficiais, que a impõem através do proselitismo ideológico. E com isso fazem de seu apoio um instrumento de sustentação política, o mais eficaz possível, visto que, consultadas plebis-citariamente, as massas sancionam o regime com votações transbordantes e ruidosas, a um passo já da unanimidade. É pois a forma predominantemente empregada de consagrar e referendar nas democracias cesariana ou totalitárias o poder do homem forte, do “guia predestinado”.

### ***7. A sociedade de massas e a natureza irracional da opinião pública***

As transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas em menos de um século abalaram sobremodo alguns conceitos da Ciência Política, sendo o de opinião pública dos mais afetados.

Filha do racionalismo, essa idéia nova se apresenta *politizada* desde o século XVIII e fora uma idéia-força da doutrina liberal. Operou a laicização da palavra divina nos assuntos político-sociais, mediante a máxima *vox populi vox dei*.

Com a sociedade de massas do século XX toma a opinião pública no entanto configuração inteiramente distinta.

Publicistas da envergadura de Burdeau, sem julgar corretamente a mudança havida, se açodam em sentenciar decadente o poder da opinião pública, confundindo a força material da opinião, intata ou aumentada, com a força moral, abalada e desprestigiada. O abalo acontece na ocasião em que se provou sobejamente seu caráter irracional e se revelou, desde os trabalhos de Lipman, a arte de “criar” a opinião pública, de “manufaturá-la” como um produto qualquer da técnica industrial, ministrando-a depois às instituições, para encaminhá-las neste ou naquele sentido, ao sabor das razões de Estado, das conveniências públicas, das idiossincrasias dos

governantes.

A opinião pública, deixando de ser espontânea (ou livre) e racional, para ser artificial e irracional, assinala assim em seu curso histórico duas distintas fases de “politização” intensiva: a do Estado liberal e a do Estado social (democrático-ocidental ou autocrático-oriental, de cunho marxista; num e noutro sempre o Estado da sociedade de massas).

No primeiro, a opinião pública pertencia à classe média, no segundo pertence às massas. Ali ela se propunha a substituir até o Estado; aqui, ela decai a mero instrumento subalterno, que o Estado emprega para cimentar ou concentrar o poder de suas instituições. Ontem, no liberalismo, uma opinião de aparência autônoma; hoje, no Estado de massas, uma opinião sobre a qual restam raras ilusões quanto a sua origem livre e atuação independente.

O pessimismo que rodeou o conceito de opinião durante o século XIX transita da crítica absolutista, militante na época do liberalismo para a investigação idônea de certos publicistas democráticos, quais Lippman, Lowell, e Deewey, que se rendem ao reconhecimento da irracionalidade da opinião e vêem temerosos sua intervenção na sociedade de massas, intervenção “sob medida”, “controlada”, não raro destinada a lograr fins cuidadosamente programados pelo Estado.

Pouco depois da primeira conflagração mundial Lippman cobria de sarcasmos a velha opinião do liberalismo, destronada pela crítica científica que lhe era feita, e posta inteiramente a nu. Asseverou o insigne periodista e escritor político que a grande revolução dos tempos modernos consistia na arte de criar consentimento entre os governados e que o conhecimento dessa arte haveria de “alterar todas as premissas políticas”.<sup>37</sup>

A sociedade de massas era o dado novo, agente de variações institucionais profundas tanto na face dos Estados de tradição liberal quanto nos de tradição autocrática.

A classe média chegara ao crepúsculo político nas sociedades desenvolvidas, onde se apresentava em vias de extinção, por efeito

contraditório da excessiva concentração do capital, ao passo que nos Estados subdesenvolvidos, como os da América Latina, teimava, por via de elites românticas, em manter uma crosta institucional de inspiração democrática. Mas a classe média aí quase não chega a se constituir. No conjunto da população, era parcela humana mínima.

A opinião pública passa a ser doravante a “opinião do povo” (*opinion du peuple*), convertendo-se validamente naquele “poder de conservação” a que se reportava Stahl. A “opinião do povo”, a mesma que Necker diligentemente e no melhor espírito da doutrina burguesa, distinguira da *opinião publique*, substitui a velha opinião de classe do liberalismo (a classe burguesa, instruída e educada). Constitui o que contemporaneamente se chama opinião pública, e retrata a nova sociedade de massas.

Alguns publicistas a vêem enfraquecida. Nós a vemos materialmente forte, abalada apenas do ponto de vista ético, pois as esperanças nela depositadas como guardiã da pureza e da legitimidade dos governos democráticos se esvaneceram. Tão forte materialmente que a Ciência Política não pode ignorá-la, depois de haver entrado nos segredos de sua manipulação. E aqui concordamos com Burdeau em assinalar as mesmas causas que a desprestigiaram eticamente, sem contudo desfalcá-la do imenso poder que continua enfeixando.

Talvez o cerne da mudança resida nisso: a opinião pública “despersonalizou-se”: de criadora e afiançadora de instituições se transfez ela mesma numa instituição “criada” e “afiançada” pelo Estado para manter outras instituições.

Na sociedade de massas, o indivíduo, as idéias, os juízos críticos, a autonomia do raciocínio contam pouco, cedendo lugar à ação coletiva, aos juízos de grupo, aos interesses de classe e profissão, às ideologias. Abre-se assim caminho àquela opinião pública, marcada da funesta imperfeição de haver abdicado nos órgãos estatais e nas minorias tecnocráticas a palavra de comando político, que as massas passivamente acatam.

Demais, tem-se dito que a opinião pública foi institucionalizada e

conseqüentemente falseada ou desnaturada. Mas ainda assim há publicistas que reconhecem a instantaneidade nunca desprezível de sua ação, quando atua como um raio, derrubando ou erguendo governos, ao sabor de seus ímpetos ideológicos. Daí aquele sulco a que se refere Burdeau, separando o estado passivo das massas, em repouso, quando se sujeitam às medidas de governo, das massas em movimento, quando criam os governos, de conformidade com a ideologia abraçada, a cujas linhas fundamentais o poder instituído vota obediência, sujeição, fidelidade.<sup>38</sup>

Nunca se enganara Necker quanto à “opinião do povo”, que viria a ser a “opinião das massas” no século XX. Admitiu a facilidade de “subjugar-la”, bastando para tanto que se conhecessem as suas “paixões dominantes” e houvesse boa mão no encadeá-la através de ilusões.<sup>39</sup>

A massa se rege por sentimentos, emoções, preconceitos, como a psicologia social já demonstrou exaustivamente. A opinião das massas formando a opinião pública será por conseqüência irracional. Não se iludia o publicista democrático a esse respeito, cunhando a expressão agora de uso corrente no vocabulário político da propaganda: o “estereótipo”, ou seja o “clichê”, a “frase feita”, a moda, o “slogan”, a idéia pré-fabricada, que se apodera das massas e elas, numa “economia de esforço mental”, como diz Prélot, aceitam e incorporam ao seu “pensamento”, entrando assim a constituir a chamada opinião pública.

Definira Stoezel o “estereótipo”, já descoberto por Lippman, como uma espécie de “pensamento assimilado para pronta entrega”. Que valor se deve pois atribuir à opinião pública, no século das massas, se sua independência é manifestamente tão precária quanto a da opinião “ilustrada”, “cultura” e “inteligente” do século XIX, que outra coisa não representava senão a vontade de uma classe, ou o poder governante da burguesia política?

A decomposição, segundo Lippmann, do juízo coletivo, que alguns supõem de todo inexistente, em placas de idéias feitas, mostrou que se não deve confiar, ainda nos sistemas de governo democrático, nessa tradicional opinião pública, porquanto investigada a fundo resultaria



apenas numa massa algo informe de conhecimentos parciais, unilaterais, inadequados, falhos, imperfeitos e marginais acerca do mundo e dos fatos, numa representação meramente simbólica e errônea a respeito de homens e acontecimentos; enfim numa opinião de teor desvirtuado, em virtude da lassidão ou impossibilidade pessoal de alguém obter informações precisas, em razão também de obstáculos naturais ou artificiais de acesso às fontes informativas, e até por efeito de censura, indiferença ou escassez de tempo. Daqui pois haver assinalado Lippmann com amargura a contradição observada entre as idéias recebidas e os fatos, visto que ‘ ‘nós não vemos primeiro para então definir, senão que definimos para somente depois vermos”.

A essas razões apresentadas por Lippmann, que abalam sob o aspecto axiológico a opinião pública dos países democráticos na sociedade de massas, vêm ademais acrescentar-se aquelas percutientemente enunciadas por Burdeau em seu *Tratado de Ciência Política*, a saber: a) o aumento das tarefas do Estado, sobretudo as de ordem técnica, exigindo um volume de conhecimentos especializados, que o público ou as massas não estão em condições de adquirir ou possuir: b) a dimensão internacional dos problemas, de ordem política, social e financeira, que diz Burdeau, escapam ao controle de uma opinião nacional, porquanto o Estado não domina suas nascentes nem dispõe de meios próprios de solucioná-los e c) enfim, o *governo das ideologias*, em substituição do *governo de opinião*, fazendo das massas o receptáculo passivo de idéias pré-formadas.

Acrescentaríamos ainda uma quarta razão, a que Bauer se refere, ou seja: o encurtamento pela técnica (meios de comunicação de massas: imprensa, rádio e televisão) da distância entre o indivíduo e os centros formadores da opinião pública, aqueles que emitem “o pensamento feito” e o impõem às massas dóceis, cuja função subsequente será apenas a de reproduzi-lo.<sup>40</sup> Como já houve também quem dissesse: não confundir opinião pública com opinião publicada, não tomar a nuvem por Juno, consoante tem acontecido tantas vezes!

## **8. Possível restauração do prestígio da opinião pública no Estado democrático de massas**

Conforme vimos, escritores e sociólogos políticos em geral têm apresentado um quadro sombrio e desalentador da opinião pública na sociedade de massas do século XX.

Não padece dúvida que essa crítica procede em larga parte, tanto com respeito ao Estado autoritário senão também relativamente ao Estado democrático ocidental, sem excluir todavia que alguns raios de otimismo volvem a clarear a paisagem da opinião nas chamadas sociedades democráticas do Ocidente.

Certos analistas políticos estão assinalando um retorno à confiança na opinião pública. Já lhe não desmerecem a autoridade com alusões à absoluta sujeição a que ficou votado o homem político de nossa época, essencialmente um homem “despolitizado” do ponto de vista individual, pelas conhecidas abdições à natureza social que o fenômeno massa lhe impôs. E vislumbram com esperança a restauração de uma opinião “independente” nos países democráticos, onde, graças ao pluralismo, não se abafou o poder de crítica às instituições, aos governos, aos homens e aos fatos.

Entra nessa corrente de pensadores um dos melhores publicistas da cátedra americana, Herman Finer, quando conclui que o homem continuará sendo o principal instrumento de comunicação de massas, enquanto “tiver pernas para comparecer aos comícios e visitar os amigos, coração para sentir, cérebro para pensar e língua para falar”.<sup>41</sup> Argumenta aquele cientista político com o bom êxito de determinados movimentos de teor progressista, a despeito da propaganda contrária ministrada pelos proprietários dos meios de comunicação de massas.

Com efeito, na história dos Estados Unidos, durante os últimos quarenta anos, temos visto candidaturas presidenciais sustentadas pelo apoio maciço dos “lordes” e caciques da imprensa norte-americana e suas poderosas cadeias de jornais e radiodifusão serem inapelavelmente batidas nas urnas. Tal ocorreu quando Roosevelt em mais de um pleito

eleitoral teve renovado ali seu mandato contra a vontade aliciadora dos donos dos mais influentes meios de comunicação de massas.

Urge portanto não subestimar as reações individuais, nem a força de uma opinião pública constituída à margem do sentimento político governante, contra todos os poderes oficiais e extra-oficiais de pressão e propaganda, os quais se mostram não raro impotentes para dirigir-lhe o curso.

Amostras de manifestação dessa opinião, que restitui a confiança no perdido valor daquele instrumento do governo popular, estão sendo dadas até com respeito ao conflito vietnamita, determinando a formação em todo o país de um sentimento a que a Casa Branca, o Pentágono e o Senado, em Washington, já se não podem conservar indiferentes.

Retomando um poder livre de controle, nos sistemas onde a democracia é autenticamente a expressão formal do consentimento dos governados, a opinião pública estaria assim, em última análise, corroborando essa verdade, segundo a qual, o homem, com a sua personalidade, ainda possui — indestrutível tecido de sua consciência! — uma dimensão que nenhum despotismo, nenhuma lavagem cerebral, nenhuma opressão maliciosamente meiga ou brutalmente ostensiva logrará nunca suprimir. Sobre esse homem não tem jurisdição o poder imenso e sufocante das técnicas mais refinadas de interdição do pensamento e da liberdade de opinião.

## ***9. A opinião pública e os meios de propaganda***

Na sociedade liberal e individualista, a opinião pública se gerava com relativa espontaneidade, havendo forte crença no seu conteúdo de racionalidade.

Na sociedade de massas, de índole coletivista, a opinião aparece “racionalizada” em suas fontes formadoras, mediante o emprego da técnica, com todos os recursos científicos de comunicação de massas — a imprensa, o rádio e a televisão — deliberadamente conjugados, a

compor um extenso laboratório de “criação” da opinião, para atender a interesses maciços de grupos ou poderes governantes, acreditando-se no entanto cada vez menos no teor racional dessa opinião, que todos reconhecem ou proclamam uma força feita irretorquivelmente de sentimentos e emoções.

Se um lugar deve caber ainda à razão, será este o dos que se dispuserem ao emprego “racional” de um objeto “irracional”.

Com efeito, já ninguém questiona aquela afirmativa de Lippman, segundo a qual houve uma revolução que alterou as premissas políticas: a da “arte” de criar a opinião através da propaganda. Cuidam certos autores impossível que no século XX ainda se possa corretamente falar da existência de opinião pública, tanto no Estado autoritário do nosso tempo como no Estado democrático de massas. Distinguem a opinião pública pela educação, da opinião pública obtida através da propaganda, admitindo apenas por válida e legítima a primeira. A segunda seria perversão, opinião deformada, opinião em ruínas.

A propaganda, disse Finer, cerra a mente humana a todos os caminhos, exceto aquele que ela indica como o único possível. Encarcera a vontade humana individual ou coletiva numa política, que proclama a melhor, sem conceder alternativas, privando o corpo social do livre exercício das faculdades críticas.<sup>42</sup>

A opinião é a “matéria-prima” da propaganda, conforme assinalou Burdeau,<sup>43</sup> mas essa propaganda primeiro tem que ser explicada na sua natureza técnica e depois nos seus compromissos ideológicos. Quando alguém chega a sustentar não importa o que a opinião pública “é”, mas sim o que a opinião pública “faz” (Elisabeth Noelle), a aceitação pura e simples dessa premissa poderia afastar o investigador político e social do exame das *causas* da propaganda para fixá-lo tão-somente na apreciação dos seus *efeitos*. Ora, estudando-se as causas, chegaríamos a estimativas de valor sobre a opinião pública, que seriam incomparavelmente mais corretas do que aquelas extraídas tão-somente da conclusão acerca dos efeitos da propaganda.

Os jornais, as estações de rádio e televisão, seus redatores, seus colaboradores, seus comentaristas, escrevendo as colunas políticas e sociais, programando os noticiários, preparando as emissões radiofônicas, fazendo os grandes êxitos da televisão, constituem os veículos que conduzem a opinião e a elaboram (quando não a recebem já elaborada, com a palavra de ordem, que “vem lá de cima”), pois as massas, salvo parcelas humanas sociologicamente irrelevantes, se cingem simplesmente a recebê-la e adotá-la de maneira passiva, dando-lhe a chancela de “pública”.

Essa opinião, filha da propaganda, caracteriza o século, sob o império das massas. Ela se institucionaliza nos partidos, nos sindicatos, nos grupos de pressão. Faz-se não raro estável e permanente. Sendo no fundo opinião “imposta” e “irracional”, contestam-lhe publicistas como Bauer e Burdeau a natureza de verdadeira opinião pública. A opinião pública “verdadeira” já desapareceu com o Estado liberal, ou está em vias de desaparecer com o Estado social da democracia de massas. Diz Bauer que seu conceito se mesclou com o de propaganda. Equipará-la a esta valeria tanto quanto desvirtuá-la, confundindo-se o sintoma com a doença, o que seria um erro.<sup>44</sup>

Traçou Burdeau com admirável fidelidade o perfil dessa “opinião da propaganda”, destacando-lhe os traços essenciais, que se seguem em parte com as palavras do autor: a) não lhe interessa atuar sobre indivíduos, mas sobre grupos; b) o indivíduo sozinho, que reflete, é um obstáculo; c) urge neutralizá-lo, tornando impotente a reflexão pessoal; d) a propaganda assentará sua técnica no esforço de obter reações emocionais.

Da “opinião educada”, ou com base na educação, que foi a da burguesia liberal do século passado, assinalam Finer e Burdeau os seguintes aspectos distintivos: a) mantém a mente livre; b) não suprime senão que indica as possíveis alternativas; c) não insiste na ação; d) ensina o homem a pensar; e) não fornece juízos, opiniões ou atitudes.<sup>45</sup> É a única, em suma, que faz efetiva a ação dos governados no poder,

conferindo-lhes participação livre e consciente.

É de lastimar tão-somente que jamais tenha podido deixar de ser apanágio de uma classe e ao estender-se politicamente pelo sufrágio universal a todas as classes haja padecido na democracia contemporânea um *decesso qualitativo*, que lhe alterou a natureza mesma, visto não haver a educação podido acompanhá-la naquela extensão quantitativa, que ora a caracteriza, em pleno século XX.

Com a “opinião de propaganda”, o problema da opinião pública, como excelentemente escreveu Lindsay Roger, deixou de ser o de determinar “o que ela quer”, mas o que ela “deve querer”.<sup>46</sup> Ontem, assinala ele, importava saber o que a opinião pública queria, hoje importa *decidir* o que ela deve querer.

A opinião pública das massas, diligentemente “trabalhada” ou “produzida” pela propaganda é objeto de acurados estudos sociais. Como disse determinado autor, a opinião pública pode ser “criada” ou “influenciada”, nunca porém “ignorada”. Em alguns países, como nos Estados Unidos, sociólogos há empenhados profissionalmente na tarefa de investigá-la. Formam-se para tal fim agências especializadas de sondagem da opinião pública. O “Instituto Americano de Opinião Pública Georg Gallup” e o “Fortune” de Elmo Roper, bem como os centros de investigação de Chicago e Princeton são típicos a esse respeito.

Têm esses institutos antecipado, através das chamadas “prévias”, resultados eleitorais com margens mínimas de erro. Mas por outra parte já se expuseram, em algumas eleições presidenciais americanas, a previsões que redundaram em fracasso absoluto, e esse fracasso os desprestigiou, fazendo o público cético ou suspeito quanto a semelhantes modalidades de inquirir do clima da opinião pública na antevéspera das competições eleitorais.

Na Alemanha, os estudos dessa ordem tomaram caráter menos vulgar e mais científico, com alguns cientistas sociais empenhados em constituir um novo ramo do conhecimento, a “demoscopia”, fadada a ser menos uma ciência do que uma técnica, tendo por objeto investigar

e acompanhar as variações da opinião pública.

1. Edward McChesney Sait, *Political Institutions. A Preface*, p. 42.
2. H. L. Child. "By public opinion I mean", in: *The Public Opinion Quarterly*, v. 3., pp. 327-336.
3. Juan Beneyto, *Teoria y Tecnica de la Opinión Pública*, 1961, p. 149.
4. Edward McChesney, ob. cit., p. 501; Rodee Anderson & Christol, *Introduction to Political Science*, p. 371.
5. G. Jellineck, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª ed., pp. 102-103.
6. Harold J. Laski, *An Introduction to Politics*, p. 85.
7. W. Bauer, *Die Oeffentliche Meinung und ihre Geschichtlichen Grundlagen*, p. 34.
8. W. Bauer, *Ibidem*, p. 35.
9. W. Bauer, *Ibidem*, p. 36.
10. G. Jellinek, ob. cit., p. 102.
11. Rousseau apenas omitiu, sem dano para o respectivo sentido, a adjetivavação pública.
12. J. J. Rousseau, *Du Contrat Social*, p. 250.
13. W. Bauer, ob. cit., p. 173.
14. Gerhard Baumert, "Algunas reflexiones sobre la opinión pública y la comunicación de massas en la actualidad", *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 1964, (3):57; W. Bauer, ob. cit., p. 383.
15. F. Lenz, "Meinung oeffentliche", in: Bernsdorf & Buclow (ed.), *Woerterbuch der Soziologie*, p. 334.
16. Karl Marx, *apud Bersndorf Woerterbuch der Soziologie*, p. 332.
17. Hermann Heller, *Staatslehre*, p. 177.
18. G. W. E. Hegel, *Grundlininen der Philosophie des Recats*, 3ª ed., rev., p. 424.
19. G. W. E. Hegel, *ibidem*, pp. 424-425.
20. W. Bauer, ob. cit., p. 126.
21. J. B. Perez, *Teoria y Técnica de la Opinión Pública*, p. 111.
22. W. Bauer, ob. cit., p. 17.
23. W. Bauer, *ibidem*.
24. W. Bauer, *ibidem*, p. 128.
25. Alain, *Politique*, pp. 200-202.
26. J. B. Perez, ob. cit., pp. 196-197.
27. J. B. Perez, ob. cit., p. 190.
28. Alfred Sauvy, *Opinião Pública*, pp. 7-8.
29. James Bryce, *The American Commonwealth*, p. 259; W. Bauer, ob. cit., p. 30.
30. Hermann Heller, ob. cit., pp. 173-175.
31. J. C. Bluntschli, "Die oeffentliche Meinung", in: *Deutches Staats-Woerterbuch*, v.

7, p. 342.

32. J. C. Bluntchsl, *ibidem*, p. 347.

33. Bryce, *ob. cit.*, p. 263. O liberalismo militante ficou no meio do caminho, sem poder (não era pois a opinião pública uma opinião de classe, a classe burguesa, educada e proprietária?) ou sem querer desvincular-se da ação interessada, ação de classe, deixando aberto o hiato ou a contradição entre a doutrina e as instituições, de modo que estas, metafisicamente, eram servidas por idéias, e sociologicamente governadas por interesses.

34. Entendia Bryce que em França e Inglaterra a opinião pública era opinião de classe e somente nos Estados Unidos opinião de todas as classes. Pobre Bryce! Melhor dissera, com relação aos Estados Unidos: a opinião alternada de todos os grupos de pressão!

35. W. Bauer, *ob. cit.*, p. 124.

36. G. Jellinek, *ob. cit.*, p. 103; R. Schmidt, *Allgemeine Staatslehre I, Hand und Lehrbuch der Staatswissenschaften*, p. 280.

37. Walter Lippmann, *Public Opinion*, p. 428.

38. Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. 4, p. 221.

39. Necker, *Du Pouvoir Exécutif dans les Grandes États*, v. 2, p. 226.

40. W. Bauer, *ob. cit.*, p. 95.

41. Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, p. 260.

42. Herman Finer, *ob. cit.*, p. 260.

43. Georges Burdeau, *ob. cit.*, p. 218.

44. W. Bauer, *ob. cit.*, p. 66.

45. Herman Finer, *ob. cit.*, p. 216; Burdeau, *ob. cit.*, p. 219.

46. Lindsay Rogers, *The Pollsters*, p. 389.



## **BIBLIOGRAFIA**

- AGESTA, Luis Sanchez. *Principios de Teoria Política*. Madrid, Ed. Nacional, 1967.
- ALAIN. *Politique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1952.
- ALENCAR, José de. *Sistema Representativo*. Rio de Janeiro, 1868.
- AMADO, Gilberto. *Eleição e Representação*. Rio de Janeiro, 1931.
- ANDERSON, Rodee & Christol. *Introduction to Political Science*. New York, 1957.
- ANSCHUETZ, Gerhard. "Deutsches Staatsrechts". *Enzyklopaedie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung*. MuenchenLeipzig-Berlin, 1914.
- ASSIS CHATEAUBRIAND. *Discurso no Senado Federal*. Sessão de 27 de julho de 1955.
- AUGUSTO, José. *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Borsoi, 1962.
- BAGHEOT, W. *The English Constitution*. London, Oxford University Press, 1955.
- BAKER, Ernest. *Britain and the British People*. 2ª ed., London, Oxford University Press, 1958.
- BARBOSA, Ruy. *Excursão Eleitoral aos Estados da Bahia e Minas Gerais*, 1910.  
\_\_\_\_\_. *A Gênese da Candidatura do Sr. Wenceslau Braz*.  
\_\_\_\_\_. *A Imprensa e o Dever da Verdade*.  
\_\_\_\_\_. *Novos Discursos e Conferências*.  
\_\_\_\_\_. *Campanha Presidencial e Oswaldo Cruz*. Rio, 1917.
- BARTHÉLEMY & DUEZ. *Traité Élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1926.  
\_\_\_\_\_. *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1933.
- BASCUNAN, Alfredo Silva. *Tratado de Derecho Constitucional*. Editorial Jurídica de Chile, 1963.
- BAUER, Wilhelm. *Die oeffentliche Meinung und ihre geschichtlichen Grundlagen*. Tuebingen, 1914.
- BAUMERT, Gerharf. "Algunas Reflexiones sobre la Opinión Pública y la Comunicación de Masas en la Actualidad". *Revista del Instituto de Ciências Sociais*. 3, 1964.
- BENTLEY, A. F. *The Process of Government*. 1908.
- BERNSDORF & BUCLOW (ed.). *Woerterbuch der Soziologie*. Stuttgart, 1955.
- BINKLEY, Wilfred E. & Moos, Malcolm C. *Grammar of American Politics*.
- BISHOP & HENDEL. *Basic Issues of American Democracy*. New York, 1963.
- BLUM, Léon. *La Réforme Gouvernementale*. Paris, 1926.
- BLUNTSCHLI, J. C. *Allgemeine Staatslehre*. 6ª ed., Stuttgart, 1886.  
\_\_\_\_\_. *Deutsches Staats-Woererbuch*. Stuttgart-Leipzig, 1862.
- BOBBIO, Norberto. Società. *Dizionario di Filosofia*. Milano, Edizioni di Comunità, 1957.
- BODIN, J. *Les Six Livres de la République*. Ed. facsimilada, Scientia Aalen, 1961.
- BOSHENSKY, Joseph, M. *Handbuch des Weltkommunismus*. Muechen, 1958.
- BOZZI, Aldo. *Istituzione di Diritto Publico*. Milano, 1965.
- BRYCE, James. *Modern Democracies. The American Commonwealth*. New York, Macmillan, 1918.
- BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris, 1957.  
\_\_\_\_\_. *La Democratie*. Bruxelles, 1956.  
\_\_\_\_\_. *Traité de Science Politique*. Paris, 1949.  
\_\_\_\_\_. *Méthode de la Science Politique*. Paris, Dalloz, 1959.
- BURKE, Edmund. "Speech to the Electors of Bristol". *Speeches and Letters on American Affairs*. London, Everyman's Library, 1956.  
\_\_\_\_\_. "Thoughts on the Case of the Present Discontents". *The Works of Edmund Burke*. New York, 1860.
- BURNS, James. "The Need for Disciplined Parties". *Congress on Trial*. New York, 1945.
- CALVEZ, Jean-Yves. *Introduction à la Vie Politique*. Paris, 1967.  
\_\_\_\_\_. *Dictionnaire de la Langue Philosophique*. Paris, 1962.

- CAMPO, Milton. "Presidencialismo, Regime em Crise". *Porque Assinei a Emenda Parlamentarista* (II). *Tribuna da Imprensa*, 1957.
- CARTER, Edward W. & ROHLFING, Charles C. *The American Government and its Work*. New York, 1952.
- CASTELO BRANCO, Carlos. "O Congresso Nacional". *Cadernos Brasileiros* (41): 49, mai./jun. 1967.
- CHATEAUBRIAND. *Oeuvres Complètes*. Paris, 1827.
- CHILD, H. L. "By Public Opinion I Mean". *The Public Opinion Quarterly*, v. 3.
- CICERO, M. Tullius. *De Re Publica*. Edição alemã de Clássicos Latinos. Gottfried, Paderborn, s/d.
- COTTA, Sergio. "Les Partis et le Pouvoir dans les Théories Politiques du Début du XVIIIème Siècle". *Le Pouvoir*. Paris, Presses Universitaires de France.
- COKER, F. W. *The American Political Science Review*. 15:200, 1915.
- COLIN & CAPITANT. *Droit Civil*. 7ª ed.
- COMTE, Auguste. *Sociologie*. Paris, Presses Universitaires de France, 1957.
- CONSTANT, Benjamin. "De l'Esprit de Conquête". *Oeuvres*. Tours, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1957.
- CORWIN, E. S. & KOENING, L. W. *The Presidency Today*. New York, 1956.
- CROCE, Benedetto. *Politics and Morais*.
- CROSA, E. *Diritto Costituzionale*. 4ª ed.
- DABIN, Jean. *Doctrine Générale de l'Etat*. Paris, 1939.
- DECOUFLÉ, André. *Sociologie des Révolutions*. Paris, Presses Universitaires de France, 1968.
- DEL PICCHIA, Menotti. *A Crise da Democracia*. São Paulo, 1931.
- DEL VECCHIO, Giorgio. *Lezioni di Filosofia del Diritto*. 10ª ed. Milano, 1958.
- \_\_\_\_\_. *Teoria del Estado*. Barcelona, Bosh, 1956.
- \_\_\_\_\_. *Philosophie du Droit*. Trad. francesa de J. Alexis D'Aynac. Paris, Dalloz.
- D'ENTREVES, Alessandro Passerin. *La Doctrina dello Stato*. Torino, 1952.
- DILTHEY, Wilhelm. *Gesammelte Schriften*. V. 1924.
- \_\_\_\_\_. *Einleitung in die Geisteswissenschaften*. 2ª ed., 1923.
- DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. 2ª ed., Paris, 1923.
- \_\_\_\_\_. *L'Etat*. Paris, 1901.
- \_\_\_\_\_. *Manuel de Droit Constitutionnel*. 4ª ed., Paris, 1923.
- DUNSHEE DE ABRANCHES, C. A. *Espaço Exterior e Responsabilidade Internacional*. Freitas Bastos, 1964.
- DURAND, Charles. "La Technique du Fédéralisme". *Le Fédéralisme*. Paris, Presses Universitaires de France.
- DUVERGER, Maurice. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 2ª ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1956.
- \_\_\_\_\_. *Les Partis Politiques*. 2ª ed., 1954.
- \_\_\_\_\_. *La vie République et le Régime Présidentiel*. Paris, 1961.
- ENGELS, F. *Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft*. Frankfurt, 1946.
- ESMEIN. *Eléments de Droit Constitutionnel*. 5ª ed., Paris, 1909.
- EYNERN, Gert. "Bevoelkerungspolitik". *Staat und Politik*. Fischer Buecherei, 1968.
- FAIRLIE, John A. "The Nature of Political Representation". *The American Political Science Review*. 34, 1940.
- FERRERO, G. *Potere*. Milano, Ed. di Comunità, 1959.
- FERRI, *Studi sui Partiti Politici*. Roma, 1950.
- FIELD, G. C. *Political Theory*. London, 1956.
- FINER, H. *Theory and Practice of Modern Government*. London, Methuen, 1956.
- FORD, Henry Jones. *The Rise and Growth of American Politics*. New York, 1896.
- FORSTHOFF, Ernst. *Die Politischen Parteien im Verfassungsrecht*. Tuebingen, 1950.
- FRICKER. "Vom Staatsgebiet". *Gebiet und Gebietshoheit*. Tuebingen, 1901.
- FRIEDMAN, W. *Law in a Changing Society*. London, 1953.
- FRIEDRICH, Carl J. "Representation and Constitutional Reform in Europa". *The*

- \_\_\_\_\_. *Western Political Quarterly*. I: 124-30, 1948.  
\_\_\_\_\_. (ed.) *Revolution*. Harvard University Press, 1966.
- GABLENTZ, Otto Heirich. "Gesellschaftslehre". *Staat und Politik*. Frankfurt am Main, Fischer Bucherei, 1968.  
\_\_\_\_\_. "Einfuehrung in die Politische Wissenschaft", Westdeutscher Verlag  
Koeln und Opladen, 1965.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 2ª ed., Madrid, Manuales, 1951.
- GERBER, Emil. *Der Staatstheoretische Begriff der Repraesentation in Deutschland Zwiishcen Wiener Congress und Maerzrevolution*. 1929.
- GIESE, Friedrich. "Das Staatsgebiet." *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. 1930.
- GILBERT, Charles E. "Operative Doutrines of Representation". *The American Political Social Science Review*. 57:604-18, 1963.
- GLOCKNER, Hermann. *Die Europaeische Philosophie. Vom Anfagen bis zur Gegenwart*. 1958.
- GLUM, F. *Begriff und Wesen der Repraesentativverfassung*. Darmstadt, 1968.
- GOGUEL, F. *Politique*. 1947.
- GREAVES, H. R. G. *The British Constitution*. 3ª ed., London.
- GRIEWANK, Karl. *Der neuzeitliche Revolutionsbegriff — Entstehung und Lentwicklung*. Weimar.
- GROTIUS, Hugo. *De Jure Belli ac Paci*.
- GUIZOT. *Histoire des Origines du Government Représentatif*. 4ª ed., Paris, 1880.
- HAETICH, Manfred. *Lehrbuch der Politik Wissenschaft. Grunalegung und Systematik*. Mainz, v. 1.
- HALIFAX. "Political Thoughts and Reflections". *Works*.
- HASBACH, W. *Die Moderne Demokratie*. Jena, 1912.
- HAURIOU, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional*. 2ª ed., s/d.  
\_\_\_\_\_. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris, 1966.
- HEBERLE, Rudolf. *Hauptprobleme der Politischen Soziologie*. Stuttgart, 1967.
- HEGEL, G. W. F. *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. 3ª ed., Stuttgart, Frommans, 1952.
- HELFRITZ, Hans. *Allgemeine Staatsrecht*. 5ª ed., 1949.
- HELLER, H. *Die Gleichheit in der Varhaeltniswahl*. 1929.  
\_\_\_\_\_. *Staatslehre*. Leiden, Gerthart Niemeyer, 1934.
- HERRING, E.P. *Group Representation before Congress*. Baltimore, 1929.
- HOLCOMBE, Arthur. *Encyclopaedia of Social Sciences*.
- HORNUNG, Klaus. "Etappen Politischer Paedagogik in Deutschland". *Schriftenreihe der Bundeszebtrale fuer Politische Bildung*. Bonn, cad. 60.
- HUBER, Erich. *Recht und Wertraum*. v. 77, cad. 1, 1958.
- HUME, David. *Essays, Moral, Political and Literary*. London, Longmann, Green & Co., 1875.
- JEANNEAU, Benoit. *Droit Constituionnel et Institutions Politiques*. Paris, Dalloz, 1967.
- JEHRING, R. v. *Der Zweck im Recht*. 4ª ed., Leipzig, 1904.
- JELLINEK, G. *Allgemeine Staatslehre*. 3ª ed., Berlin, 1914.
- JENNINGS, W. I. *The British Constitution*. 3ª ed., Cambridge, 1954.
- KANT, Emmanuel. *Metaphysische Anfangsgruende der Naturwissenschaft*.  
\_\_\_\_\_. *Metaphysik der Sitten*. Hamburg, 1954.
- KELSEN, Hans. *Teoria General del Estado*.  
\_\_\_\_\_. *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. 2ª ed., Tuebingen, 1929.
- KUECHENOFF, GUENTHER & ERICH. *Allgemeine Sttatslehre*. 2ª ed., Stuttgart, 1951.
- KRUEGER, Herbert. *Allgemeine Staatslehre*. 2ª ed., Stuttgart, Kolhammer, 1966.
- LABOULAY. *Questions Constitutionnelles*.
- LAFERRIÈRE, Julien. *Manuel de Droit Constituionnel*. 2ª ed., Paris, 1947.
- LASKI, Harold J. *El Sistema Presidencial Norteamericano*.

- \_\_\_\_\_. *An Introduction to Politics*. London, 1959.
- LASSALLE. *Ueber Verfassungswesen*. Ed. de Bernsteins, 1922.
- LEAL, Aurelino. *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Rio, 1925.
- LADERER, E. *Einige Gedanken zur Soziologie der Revolution*. Leipzig, Neue-Geist Verlag, 1918.
- LE FUR, *L'Etat Fédéral et Confédération d'Etats*. Paris, 1896.
- LEIBHOLZ. *Das Wesen der Repraesentation und der Gertaltwandel der Demokratie in 20 Jahrhundert*. Berlin, 1929.
- \_\_\_\_\_. "Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes", *Recht, Staat, Wirtschaft*. Dritter Band, Duesseldorf, 1951.
- LEVY-BRUHL, Henry. *Aspects Sociologiques du Droit*. 1955.
- LIEBER, Francis. *Manual of Political Ethics*. 2<sup>a</sup>. ed., Philadelphia, 1876.
- LIÑARES QUINTANA, S. V. *Los Partidos Políticos*. Buenos Aires, Editorial Alfa, 1945.
- LIPPMAN, Walter. *Public Opinion* 1922.
- LOCKE, John. *The Second Treatise of Government*.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*. The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. "Weber und die parlamentarische Parteidisziplin im Ausland", em *Die politischen Parteien im Verfassungsrecht*. Tübingen, 1950.
- LOWELL, A. L. *The Government of England*. New York, 1920.
- MACHIAVELLI, Niccolo. *IL Príncipe*. 13<sup>a</sup> ed., Firenze, G. C. Sansoni.
- MAC IVER, R. M. *The Modern State*. London, Oxford University Press, 1955.
- MACY, JESSE & GANNAWAY, John. *Comparative Free Government*. New York, 1923.
- MADISON. *The Federalist*. Oxford, Max Belof Ed., 1948.
- MAGALHÃES, Agamenon. *O Estado e a Realidade Contemporânea*. 1933.
- MAO TSE-TUNG, *On Peoples Democratie Dictatorship*. Peking Foreign Languages Press, 1950.
- MARNOCO E SOUZA. *Direito Político*. Coimbra, 1910.
- MARTIN, Alfred von. *Ordnung und Freiheit*. Frankfurt am Main, 1956.
- MARX, Karl. "Das Kommunistisches Manifest". *Die Fhrueschriften*. Stuttgart, 1954.
- MATHIOT, André. "Les Pressure Groups aux États-Unis". *Revue Française de Science Politique*, set. 1952.
- MEIRIGI, Lea. *Nuovo Digesto*.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos de. "A Crise Brasileira". *Jornal do Brasil*. 22, set., 1963.
- \_\_\_\_\_. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio, 1948.
- \_\_\_\_\_. "Novos Argumentos". *Jornal do Brasil*, 7, jun., 1964.
- \_\_\_\_\_. "Maturidade". *Jornal do Brasil*. 1, nov., 1964.
- MERRIAN, Charles & GOSNELL, Harold F. *The American Party System*. New York, 1933.
- MEYER, Georg. *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes*. 3<sup>a</sup> ed., Leipzig, 1891.
- MEYNAUD, J. *Les Groupes de Pression*. Paris, 1960 (Col. Que sais-je?)
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. *Les Constitutions Européennes*. Paris, Press Universitaires de France. 1951.
- MONACO & CANSACCHI. *Los Stato ed il suo Ordinamento Giuridico*. 7<sup>a</sup> ed., Torino, 1958.
- MONTESQUIEU. "De l'Ésprit des Lois". *Oeuvres Complètes*, v. II, Dijon, Bibliothèque de la Pléiade, 1951.
- MORTAL, Constantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 2<sup>a</sup> ed., Padova, 1952.
- MUND, V. A. *Government and Business*. 3<sup>a</sup> ed., New York, 1960.
- MUNRO, William B. *The Governments of Europe*. New York, Macmillan, 1945.
- NAWIASKY, Hans. *Allgemeine Staatslehre*. Zürich, Koeln, 1955
- \_\_\_\_\_. *Die Zukunft der Politischen Parteien München*, 1924.
- NECKER. *Du Pouvoir Exécutif dans les Grands États*. 1792.
- NITTI, Francesco. *La Démocratie*. Paris, Alcan, 1933.
- OLIVEIRA VIANNA. *Problemas de Política Objetiva*. São Paulo, Cia. Editora Nacional,

- 1930.
- OLIVIER, Émile. *Empire Libéral*.
- OPPENHEIMER, Franz. *Der Staat*. 4ª ed., Stuttgart, 1954.
- ORLANDO, E. V. *Principi di Diritto Costituzionale*. 5ª ed., Firenze, 1922.
- ORTEGA Y GASSET, Kant. *Hegel. Ditley*. 1958.
- \_\_\_\_\_. "El ocaso de las revoluciones", *El Tema de Nuestro Tiempo*, 12ª ed., Madrid, Revista do Occidente, 1956.
- OSPITALI, Giancarlo. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 5ª ed., Padova, 1966.
- PARSONS, Talcott. *Encyclopaedia of Social Sciences*.
- PERGOLESI, Ferruccio. *Diritto Costituzionale*. 15ª ed., Padova, 1962.
- PEREZ, Juan Beneyto. *Teoría y Técnica de la Opinión Pública*. 1961.
- PIMENTA, Joaquim. *Enciclopédian de Cultura*. 1955 (Sociologia e Ciências Correlatas).
- POEHL, *Deutsches Staats-Woerterbuch*. Stuttgart und Leipzig, 1865.
- POTTER, A. *Organized Groups in British National Politics*. London, 1961.
- PRÉLOT, Marcel. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. 2ª ed., Paris, Dalloz, 1961.
- PROUDHON, P. J. *Du Príncipe Féderatif*.
- RADBRUCH, Gustav. "Die Politischen Parteien im System des Deutschen Verfassungsrecht". *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Anschuetz, G. & Thoma, R. (ed.), Tuebingen, 1930.
- RANELLETTI, Oreste. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 13ª ed., Milano, 1948, 5ª ed., Padova, 1966.
- RANNAY, Austin & KENDALL, Wilmore. *Democracy and the American Party System*. New York, 1956.
- REDSLOB, R. *Die Staats Theorien der Franzoesischem Nationalversammlung von 1789*. Leipzig, 1912.
- RENAN, Ernest. "Qu'Est-ce une Nation?" *Oeuvres Complètes*. Paris, Calman-Lévy, 1947.
- RICHARDSON, J. D. (ed.). *Messages and Papers of the Presidents*. Washington, D. C, Government Printing Office, 1896.
- RICKERT, Heinrich. *Kulturwissenschaft und Naturwissenschaft*. 7ª ed., Tuebingen, 1926.
- ROBSON, W. A. *Science Politique*.
- ROGERS, Lindsay. *The Pollsters*. New York, Alfred Knopf, 1949.
- ROUSSEAU, J. J. *Du Contrat Social*. Paris, Garnier, 1954.
- RUFFIA, Biscaretti di. *Diritto Costituzionale*. 5ª ed., Napoli, 1958.
- SAIT, E. M. *American Parties and Elections*. 1927.
- \_\_\_\_\_. *Political Institutions. A Preface*. New York, 1938.
- SAINT-GIRONS, A. *Manuel de Droit Constitutionnel*. 3ª ed., Paris, 1885.
- ST. JOHN, HENRY & BOLINGBROKE, Viscount. *Letters on the Spirit of Patriotism, on the Idea of a Patriot King, and on the State of Parties at the Acession of King George the First*. London, 1749.
- SALOMON-DELATOUR, *Politische Soziologie*. Stuttgart, 1959.
- SAMPAIO DÓRIA, A. de. "Parlamentarismo vs. Federação". *O Estado de São Paulo*. 12, out., 1961.
- SANTI ROMANO. *Principi di Diritto Costituzionale Generale*. 2ª ed., Milano, 1947.
- SAUVY, Alfred A. *Opinião Pública*. Trad. Gerson Souza. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1959.
- SCELLE, Georges. *Manuel de Droit International Publique*. Paris, 1948.
- SCHATTASCHNEIDER, E. E. *Party Government*. New York, 1942.
- SCHMITT, Carl. *Legalitaet und Legitimitaet*. 1932.
- \_\_\_\_\_. "Das Problem der Legalitaet". *Verfassungsrechtliche Aufsaeetze*. Berlin, 1928.
- SCHMIDT, Richard. *Allgemeine Staatslehre*. 1961.
- SCOTT, Andrew M. *Political Thought in America*. New York, 1959.
- SEIDLER, Gustav. *Grundzuege des Allgemienes Staatsrechtes*. Berlin, Georg Stilke,

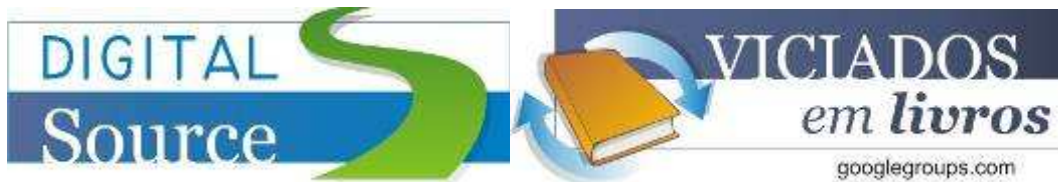
1929.

- SEYDEL, Max von. *Bayerisches Staatsrecht*. 2ª ed.
- SMEND, Rudolf. *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1929.
- SOBOLEWSKY, Marek. "Politische Repraesentation in Modernem Staat der Buergerlichen Demokratie". *Zur Theorie und Geschichte der Repraesentativverfassung. Geschichte der Repraesentativverfassung*.
- SOUZA PINTO, Paulo Brossar de. *Presidencialismo e Parlamentarismo na Ideologia de Rui Barbosa*. 1949 (separata).
- STALIN, J. *Fragen der Leninismus*. Berlin, 1951.
- SULZBACH, Walter. "Politische Parteien". *Handwoerterbuch der Soziologie*. Stuttgart, 1959.
- TAUBENFELD, Howard J. "L'Espace Extra-Atmosphérique: Evolution du Droit International". *Revue de la Commission Internationale de Juristes*. (4):39, 1969.
- TAYLOR, John. *An Inquiry into the Principies and Policy of the Government of the United States*. Fredericksburg, Green & Cady, 1914.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Dela Démocratie en Amérique*. Paris, Librairie de Médicis, 1951.
- \_\_\_\_\_ *L'Ancien Regime et la Révolucion*. 2ª ed.
- TRIEPEL. *Staatsverfassung und Politische Parteien*. 1928.
- VEDEL, Georges. *Introduction aux Études Politiques*. Paris.
- \_\_\_\_\_ *Cours de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris, 1959/1960.
- \_\_\_\_\_ *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris, Recueil Sirey, 1949.
- VIAMONTE, Carlos Sanchez. *Manual de Derecho Político*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1959.
- VIERKANDT, Alfred. *Handwoerterbuch der Soziologie*. Stuttgart, 1959.
- VILLENEUVE, Marcel de la Bigne, *de Traitée Générale de l'État*. Recueil Sirey, 1929.
- VIRGA, Pietro di. *Diritto Costituzionale*. 6ª ed., Milano, 1967.
- WALSH, Correa M. *The Political Science of John Adams*. New York, 1915.
- WEBER, Max. *Staatssoziologie*. Berlin, J. Winckelmann, 1956.
- \_\_\_\_\_ "Wirtschaft und Gesellschaft", vierte, neu herausgegebene Auflage, besorget von Johanes Winckelmann, I Halband, Tuebingen, 1956.
- \_\_\_\_\_ *Economia e Sociedad*. 4ª ed., 2 Halbband, Tuebingen, 1956.
- WIESE, L. von. "Die Problematik einer Soziologie der Revolution". *Das Wesen der Revolution. Verhandlungen des Dritten Deutschen Soziologentages*. Tuebingen, 1923.
- WINDELBRAND, Wilhelm. *Praeludien*. 1921.
- WOLFF, Hans. "Die Repraesentation". *Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung*.
- XIFRA HERAS, Jorge. *Introducción a la Política*.
- \_\_\_\_\_ *Curso de Derecho Constitucional*. 2ª ed., Barcelona.
- ZAMPETTI, Pier Luigi. *Dalle State Liberali alle State dei Partiti*. Milano, Giuffrè, 1961.

---

<sup>2</sup> Este livro foi digitalizado e distribuído GRATUITAMENTE pela equipe Digital Source com a intenção de facilitar o acesso ao conhecimento a quem não pode pagar e também proporcionar aos Deficientes Visuais a oportunidade de conhecerem novas obras.

Se quiser outros títulos nos procure [http://groups.google.com/group/Viciados\\_em\\_Livros](http://groups.google.com/group/Viciados_em_Livros), será um prazer recebê-lo em nosso grupo.



[http://groups.google.com/group/Viciados\\_em\\_Livros](http://groups.google.com/group/Viciados_em_Livros)

<http://groups.google.com/group/digitalsource>

Impressão e acabamento:

**GRÁFICA PAYM**

Tel. (011)4392-3344

# CIÊNCIA POLÍTICA

## Paulo Bonavides

Esta edição, revista e atualizada, é um acontecimento de relevo na bibliografia política do País. Raramente uma obra desse gênero, versando a temática da ciência do governo, teve tão vasta aceitação no meio universitário brasileiro quanto esta do Professor Paulo Bonavides.

Desde muito, ela se tornou uma espécie de *vade mecum* dos estudantes de Ciência Política. Vazado em linguagem límpida e elegante, transcendeu as estantes de toda uma geração de alunos das nossas Universidades até lograr, com igual êxito e abrangência, a familiaridade de um círculo cada vez mais amplo de leitores, em todos os meios cultos, onde o interesse pelo fenômeno político e pelo destino das instituições que nos governam é preocupação de cada dia.

Clássica, didática e atraente, esta obra faz jus ao prestígio e influência de que desfruta, tanto nas esferas acadêmicas como noutras faixas do público volvido para essa matéria, sem dúvida fascinante.

Quanto ao Autor, trata-se de um publicista consagrado, nacional e internacionalmente, figurando, sem favor, como disse o Ministro Oswaldo Trigueiro, entre os precursores da Ciência Política em nosso País.

ISBN 85-7420-023-9



9788574200239

**MALHEIROS**  
**EDITORES**