

# O sufrágio universal

**RONALDO REBELLO DE BRITTO POLETTI**

Professor contratado da UnB. Ex-Consultor Jurídico do Ministério da Justiça. Assessor Especial do Ministro da Agricultura.

## SUMÁRIO

1. A ciência política
2. A lista padrão da UNESCO
3. A História das Idéias Políticas
4. Uma observação quanto ao método
5. A disposição da matéria
6. As idéias revolucionárias. O sufrágio universal e autogoverno popular
7. A Antigüidade Clássica e a Idade Média
8. Síntese do momento moderno
9. A Reforma
10. Os dois momentos da Reforma
11. O Contratualismo
12. O Iluminismo
13. O Absolutismo: causa do fim
14. O protestantismo e o sufrágio universal. Os escritores protestantes
  - 14.1. François Hotman
  - 14.2. Hubert Languet
  - 14.3. Pierre Jurieu
    15. John Locke. Sua vida e a Revolução de 1688
      - 15.1. O segundo tratado
      - 15.2. Locke e o sufrágio
    16. Montesquieu
    17. Rousseau

- 17.1. Sua vida
- 17.2. O problema do sufrágio: seus aspectos no Contrato
- 17.3. O sufrágio no pacto social
- 17.4. O sufrágio na formação do governo. Formas de governo
- 17.5. O sufrágio e a vontade geral. A representação política. A divisão das leis
- 17.6. O sufrágio em Rousseau: conclusão
18. Sufrágio universal e regime do sufrágio universal
19. Os Estados Unidos da América
20. O sufrágio universal na Europa
- 20.1. Na França
- 20.2. Na Inglaterra
21. As incoerências e as críticas do sufrágio universal
22. As democracias antiga e moderna. A representação nacional
23. Por que "universal"?
24. A filosofia do sufrágio universal
25. O país real e o verdadeiro sufrágio universal

## PALAVRAS PRELIMINARES

É impossível, nos limites e circunstâncias deste estudo, abordar o tema em todos os aspectos por ele ensejados. O presente trabalho não visa a uma completa compreensão científica do sufrágio universal, das suas causas e efeitos histórico-sociológicos, da sua essência jurídico-institucional, ou das suas dimensões culturais. As páginas seguintes representam simples anotações de leituras, porém, com uma preocupação política.

Intentou-se encontrar uma visão, mesmo ampla e incompleta, do sufrágio universal, como instrumento de participação do povo no processo político. Daí, a crítica sobre sua utilidade, isto é, se o sufrágio universal realiza, efetivamente, seu fim, como instrumento a que se destina. Daí, também, os descaminhos correlatos, como a teoria do autogoverno popular, a questão da representação, o sonho de um novo sufrágio etc.

O trabalho foi encaminhado primeiro sob o prisma da "História das Idéias Políticas", e depois mais próximo da cadeira denominada "Método das Ciências Políticas", conforme estas disciplinas foram ministradas, no primeiro ano do curso de especialização, pelos Professores ALFREDO BUZUID e GOFREDO TELLES JR.

Muita coisa ainda precisa ser escrita a respeito do sufrágio universal. Mais que isto, muita coisa precisa ser agitada sobre ele. Outros o farão.

"Le développement de la science sociale permet d'entrevoir la possibilité d'une politique consciente, où les hommes cesseront d'être des choses, des objets, dans la main de leurs dirigeants."

MAURICE DUVERGER

"... malhable à l'utilisation du suffrage, le peuple s'est accommodé de le voir adapté aux institutions anciennes.

Le phénomène est classique: lorsque la traction mécanique remplaça les chevaux, les carrosseries conservèrent leurs formes traditionnelles.

Un enseignement reste toutefois à retirer de cette observation: c'est que, historiquement, nous en sommes aujourd'hui aux premiers débuts de ce que l'on pourrait appeler la civilisation du suffrage universel."

GEORGES BURDEAU

1. A expressão "ciência política" aparece, pela primeira vez, na segunda metade do século XIX. PAUL JANET resolveu mudar o título de sua obra, a princípio denominada *História da Filosofia Política*, para *História da Ciência Política* (1872) (1).

O problema terminológico não tem, no caso, muita importância. A Filosofia é, sem dúvida, uma ciência; e somente os autores modernos têm procurado estabelecer uma distinção entre filosofia e ciência. Aplicando este último termo, exclusivamente, às disciplinas capazes de demonstrar objetiva, experimental e positivamente as suas conclusões, rendem uma homenagem ao século da ciência, o grande momento das especializações científicas.

A Filosofia, a princípio relegada unicamente ao plano transcendental, posteriormente estendeu seu domínio a vastíssimo campo. Nos dias atuais, quando ela constitui, sobretudo, uma visão do universal, é impossível separá-la da Política. Ainda que não fosse pela luta ideológica do mundo contemporâneo, fato este, apesar de sua evidência, muitas vezes negado, seria porque todas as idéias políticas têm, como sempre tiveram, sua base numa concepção do universo, num conceito do homem, numa filosofia de vida, numa visão da ordem das coisas, em sín-

(1) DUVERGER, Maurice, *Méthodes des Sciences Sociales*, 3.<sup>a</sup> ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1964, p. 50; BURDEAU, Georges, *Méthode de Science Politique*, Dalloz, Paris, 1959, p. 34.

tese, numa "cosmocopia" (2). É possível, mesmo, fazer analogia entre as idéias políticas e as descobertas da Física, da Química ou da Astronomia. As ciências exatas, certamente, são o instrumento da visão humana. Provocando novas visões cósmicas, alteram sistemas filosóficos e terminam, cedo ou tarde, por transformar as estruturas do Estado e, conseqüentemente, de todo o poder.

Ora, o sufrágio universal é um fato político que emana, como veremos, de uma concepção filosófica específica. Desta forma, não é de interesse, aqui, nos delongarmos na polêmica terminológica referente à denominação genérica de nossa matéria, da qual o sufrágio universal indiscutivelmente faz parte.

A Ciência Política, chamemo-la assim, apesar de recente, tem velhos fundadores. Segundo DUVERGER, eles são, principalmente: ARISTÓTELES, MAQUIAVEL, BODIN, MONTESQUIEU, sendo sua obra capital *La Démocratie en Amérique* de TOCQUEVILLE. Por ser, a um só tempo, antiga e moderna, ela é difícil de ser caracterizada. Em sendo antiga, confunde-se com a sabedoria em geral; moderna, não consegue fixar seus limites com as outras ciências sociais. Ela é alcunhada até de "a mais nova das ciências sociais". Duas concepções fundamentais a disputam (3). Para uns ela é simplesmente a ciência do Estado, confundindo-se com a Teoria Geral do Estado. Pensam assim GEORG JELLINEK e MARCEL PRÉLOT. A segunda teoria é a de que seu objeto seria o poder, não entendido como superioridade ou dominação, mas sim, o estudo do poder legítimo, existente em razão da necessidade da dicotomia: governantes e governados. O estudo jurídico do poder seria o Direito Constitucional. Partidários desta última corrente são: MAX WEBER, RAYMOND ARON, GEORGES VEDEL, MAURICE DUVERGER. Existem, todavia, concepções intermediárias. Afirmam ter a ciência política, por objeto, o poder mas não qualquer poder. O objeto de seu estudo seria uma espécie de poder: o político. Este é caracterizado como o que provém do Estado através de força material e na forma de sanções organizadas; ou então, partindo-se de uma concepção grupalista da sociedade, na qual o poder político seria originado da sociedade global, que abrange todas as comunidades menores.

Na verdade, o problema das concepções aludidas é mais teórico que prático. O sufrágio universal, por exemplo, e é isto que se deseja mostrar, constitui matéria pertinente à ciência política, enquadrando-se perfeitamente em qualquer das correntes conceituais mencionadas aci-

(2) A respeito da expressão "cosmocopia" registre-se a nota dos tradutores do *Pequeno Vocabulário da Língua Filosófica* de DUVILLIER, Armand, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1961, ref. a "weltanschauung": "a forma portuguesa em geral usada como equivalente é cosmovisão, meio grego, meio latina. Toda calcada no latim é *mundividência*, registrada pelo Moraes no vol. XII (Suplemento) da última edição e também pelo *Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*, em sua última edição, que é a 10.<sup>a</sup> (1960). Como formação grega, talvez quadrasse *cosmocopia*". A preferência pela última expressão, utilizada no texto, explica-se pela intenção em sugerir a volta da filosofia ocidental às suas origens, isto é, à Grécia Antiga, como reação ao positivismo de Augusto Comte (1793-1857), escola que, desejando tornar a Filosofia uma ciência positiva, a entendeu, apenas, como uma enciclopédia das ciências, cf. REALE, Miguel, *Filosofia do Direito*, 4.<sup>a</sup> ed., São Paulo, Saraiva, 1965, pp. 13 e segs.

(3) DUVERGER, Maurice, ob. citada, pp. 50 e segs.

ma. Eis que, seja o objeto da nossa ciência o Estado, o Poder em todas as suas manifestações ou só na comunidade maior, o sufrágio, o voto, a opinião de cada um ou dos grupos é de fundamental importância para o equacionamento do problema político.

Quando o poder deixou, nas sociedades primitivas, de ser anônimo e impessoal, encarnado no "totem", para individualizar-se na pessoa do chefe, e, posteriormente, institucionalizar-se (4), a questão da escolha dos governantes, e a técnica disto, passou a ser indissociável dos sistemas. Quem deve ser o chefe? Como escolher os governantes? Quais os instrumentos dos homens para participarem da direção do grupo? As normas jurídicas seriam impostas ou referendadas pela coletividade? Como concordar ou discordar? É provável que o problema da escolha tenha acarretado, logo, a questão do voto. Na substituição do chefe, o homem fatalmente participava da luta pelo poder e opinava preferência visando à futura chefia, ainda que para tal utilizasse as armas disponíveis.

Os sábios da história da humanidade, por sua vez, a partir do momento em que vislumbraram a utopia democrática, ou inventaram outros regimes tidos como ideais, ainda que inalcançáveis, não deixaram jamais de criar um sistema de deliberação, pelo qual os governantes seriam escolhidos ou seus atos aprovados, sanções fossem impostas, ou, ainda, a vontade dos governados apurada.

O sufrágio constitui matéria pertinente à ciência política, assim como sua espécie, nos tempos modernos de grande importância: o sufrágio universal.

2. De tal maneira a questão do objeto da ciência política tem agitado o pensamento contemporâneo, que especialistas se reuniram em Paris, no ano de 1948, atendendo pedido da UNESCO, para fixar os limites da matéria. Fizeram-no em lista muito divulgada e mundialmente consagrada (5). Quatro são suas rubricas principais: a Teoria Política, as

(4) TELLES JR., Gofredo da Silva, *Filosofia do Direito*, vol. 2, São Paulo, Max Limonad, 2.º tomo, pp. 455 e segs., ref. à *Evolução dos Governos nas sociedades políticas*.

(5) Esta lista é muito citada, cf. PRÉLOT, Marcel, *A ciência política*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964, Cap. IV, p. 55 e caps. segs. Eis seu teor:

- 1) A teoria política:
  - a) A teoria política;
  - b) A história das idéias;
- 2) As instituições políticas:
  - a) A Constituição;
  - b) O governo central;
  - c) O governo regional e local;
  - d) A administração pública;
  - e) As funções econômicas e sociais do governo;
  - f) As instituições políticas comparadas;
- 3) Partidos, grupos e opinião pública:
  - a) Os partidos políticos;
  - b) Os grupos e as associações;
  - c) A participação do cidadão no governo e na administração;
  - d) A opinião pública;
- 4) As relações internacionais:
  - a) A política internacional;
  - b) A política e a organização internacional;
  - c) O direito internacional.

Instituições Políticas, os Partidos — Grupos e Opinião Pública, e, finalmente, as Relações Internacionais. Com exceção da última, o sufrágio pode localizar-se em todas, ainda mais nas suas subdivisões. Na terceira rubrica estão os partidos, os grupos e as associações, a participação do cidadão no governo e na administração, a opinião pública. Nestes tópicos, o sufrágio é “vida política” (6), fato e instrumento político. A *participação do cidadão no governo e na administração* constitui um dos cerne da problemática constitucional moderna. Como todos concordam que o povo deve governar-se, os *slogans* gritam “povo no poder” em todos os cantos do mundo. Tendo como certa a impossibilidade de todo o povo atuar diretamente no poder, ele governa através de alguns de seus membros erigidos em governantes, ou, como desejam, em “representantes”, nascendo, aí, a grande angústia dos “politólogos”, concentrada no enigma da fórmula para a “representação”. A essa angústia, o sufrágio universal, típico da liberal-democracia, está ligado, pois os “representantes” não haverão de ser quaisquer, porém tão-somente aqueles por algum motivo, e, através de alguma forma, escolhidos. Quanto à *opinião pública*, desnecessário é salientar outra coisa senão a de que o sufrágio tem por fim aferi-la, sendo instrumento dela para fazê-la influir na escolha dos governantes ou tornar os atos do governo com ela concordes.

3. Deixamos, propositadamente, para o fim a *Teoria Política*. Sua segunda subdivisão intitula-se *A História das Idéias*. O sufrágio universal é, como já foi dito, uma idéia política. Como tal, há de ter sua história. Constitui tarefa deste grande capítulo da ciência política estudá-lo conforme ele se apresentou nas obras dos escritores políticos; saber em que eles se fundamentaram filosoficamente para imaginá-lo; conhecer os seus partidários e seus adversários. Mas, além disso, o sufrágio universal deve ser estudado como fato político, na sua senda histórica até os dias atuais, bem como as suas perspectivas futuras. O politólogo não é um historiador. Sem dúvida, segundo a fórmula da Escola histórica, as idéias “brotam”, isto é, não são fruto do acaso, nem, em grau mais elevado, o resultado de apenas fatores individuais. Pertencem a um movimento vital dos espíritos, de que constituem uma expressão. Todas são datadas e situadas; por conseguinte, devem ser estudadas em seu tempo, em seu lugar de elaboração e em relação com a vida de seu autor. Mas o ponto histórico de partida não pode permanecer preponderante. Na expressão *história das idéias políticas*, o termo *político* nos parece mais importante do que a palavra *história* (7). Portanto, além de idéia, sob o aspecto histórico, o sufrágio deve ser estudado no prisma fático. Como fato político, merece focalizado no âmbito do Direito Constitucional, como também no campo da vida política.

4. Quanto ao fato em si, cabe aqui uma digressão metodológica, se bem que as doutrinas modernas sobre ciência política procurem fazê-la de tal forma objetiva a ponto de metodologicamente tirar dela qualquer

(6) PRELOT, Marcel, *op. cit.*, cap. VII, p. 95, onde se dá o nome de “vida política” aos tópicos da terceira rubrica da lista UNESCO.

(7) *Idem. ibidem*, p. 70.

implicação de valor, bem como torná-la tão impessoal que seu devoto nada possa colocar de si na averiguação das pesquisas, das enquetes, das estatísticas etc., enfim, dos métodos matemáticos em geral. Não parece que a prática tenha confirmado ou premiado tal esforço. Mais afastam a política do subjetivismo das análises pessoais, mais esta a ele se apega. Ainda que o homem passe a ser meramente observador, de nada valerão suas conclusões, se estas não forem analisadas conforme o comportamento de quem as alcançou. Em política, nada é possível sem participação, sem algum nexo de subjetividade, sem os juízos de valor. A política não será menos por isso. MAQUIAVEL, ao amoralizar a política e dotá-la de cunho de realidade, não quis, certamente, transformá-la em estudo de laboratório à semelhança dos da ciência exata.

O sufrágio e sua história não podem ser estudados somente através de dados plenamente objetivos. Como parte da ciência política, como instrumento de participação do cidadão ou do povo no governo e na administração, como fato ou como instituição, vale dizer, sob qualquer aspecto, o sufrágio universal precisará ser vivido para ser compreendido. Seu equacionamento não se reduz à análise lógico-racional, à indução ou à dedução. É preciso "simpatia": a simpatia compreensiva, assim denominada por BURDEAU. Mais do que uma simples compreensão, necessita-se ter em mente que o problema do sufrágio não é só dos outros, mas de cada um de nós. "O universo político, não é constituído pelos outros e eu (o cientista), mas sim por nós". O "político" implica participação; mesmo porque os homens estão juntos. Mais do que isto, são solidários no grupo. De resto, este é aspecto de toda a ciência política (8).

5. A matéria será tratada em duas partes principais. Na primeira, busca-se a origem doutrinária do sufrágio universal, o que leva à teoria do autogoverno popular. Por isso, nesta parte é feita, primeiramente, uma alusão histórica ao período do Renascimento à Revolução Francesa, passando-se rapidamente pela Reforma, pelo Racionalismo, pelo Empirismo, pelo Naturalismo e pelo Contratualismo, enfim, por tudo que acabou ocasionando o Liberalismo e o Capitalismo, sistemas aos quais o sufrágio universal está ligado. Depois, são examinados, em relação ao tema, como consequência, alguns dos teóricos do autogoverno popular: no século XVI, HOTMAN e LANGUET; no século XVII, JURIEU e LOCKE; e no século XVIII, a figura máxima do contratualismo: ROUSSEAU. Ainda neste último século, tratar-se-á de MONTESQUIEU, em razão da grande influência por ele exercida no problema da representação nacional pós-revolucionária.

Na segunda parte, o sufrágio universal é visto como fato histórico, nos momentos de sua aplicação na França, seu berço, como em outros países. A seguir, trata-se do sistema de representação política de que ele faz parte, procurando-se delimitá-lo teoricamente e encontrar a sua essência institucional, como seu fundamento filosófico. Finalmente, a sua crítica.

(8) BURDEAU, Georges, *op. cit.*, pp. 12 e 13.

6. Uma idéia não nasce da noite para o dia. É elaborada lentamente no espírito do homem em seu contato com as civilizações, na herança de seus maiores, no legado da cultura universal. As idéias-força, capazes de fundarem novas ordens, antes de adaptarem-se ao fato histórico, que as consagrará, permanecem em embrião, como a esperar o grande momento de sua definição, para espoucarem nos movimentos revolucionários vitoriosos. Antes de agirem sobre a sociedade, estão dialeticamente <sup>(9)</sup> postas entre o homem e o fato social.

As idéias revolucionárias, todavia, embora sempre impulsionem o homem à ação, nem sempre se consolidam na nova ordem estabelecida. Ao contrário, a marcha dos acontecimentos tem demonstrado que os oportunistas do poder assenhoram-se dele e estabelecem, pragmaticamente, um novo estado de coisas à revelia das idéias que, anteriormente, ensejaram a mudança. Na maioria das vezes, a ordem destruída reage às novidades e influi decisivamente na nova ordem a construir. Por isso, as idéias políticas renovadoras provocam revoluções sociais, que não espelham bem os seus motivos e que representam, a um só tempo, elo e rompimento com a situação anterior. Nada há em política, que surja numa ordem inteiramente nova, mesmo quando a aparência seja de total desvinculamento com o passado. Só o longo passar do tempo pode fazer renascer a esperança do reconhecimento das origens da revolução. A Idade Média não se finda com o Renascimento. A Revolução Francesa não liquida a tirania, conforme intencionaram os filósofos mais puros que a fundamentaram, nem de acordo com as palavras dos revolucionários que a impulsionaram. A Rússia, depois de 1917, não rompe com a Rússia dos Czares, mas a continua <sup>(10)</sup>. E, assim por diante, a história dos fatos sociais tem sido sempre uma continuação perene de cadeias que se ligam, dando a impressão de estarem se rompendo. Mas, quando a idéia é de tal maneira forte que a realidade passa a impô-la inexoravelmente, nada a impedirá, cedo ou tarde, de consolidar-se em triunfo definitivo.

A história da idéia do sufrágio universal, a rigor, não existe. Há é a história da teoria do autogoverno popular. O sufrágio universal não representa idéia revolucionária, esta consiste na participação popular no processo político. O sufrágio universal não foi criado lentamente pelo espírito do homem. Nasceu do pragmatismo revolucionário, como consequência da revolução. Existe, isto sim, a história de seu fato. As raízes de sua origem são as do liberalismo. Sua história podia bem ser a da democracia liberal. A razão do sufrágio, como instrumento, está em descobrir a vontade popular. O sufrágio universal é inerente a um determinado tipo de representação política: a representação nacional, e é ligado a um regime, a saber, a democracia liberal. O sufrágio, dizem, é o instrumento da vontade popular. Antes de examiná-lo como instituto e definir a sua essência, vejamos, em substituição à sua história,

(9) É evidente de que não se trata aqui da dialética hegeliana dos contrários, mas da denominada "dialética de implicação e polaridade", cujos dados reciprocamente se influenciam, só podem ser considerados em conjunto, não se fundem mas também não se separam. Cf. Miguel Reale, *op. cit.*

(10) A idéia é de Toynbee. A Rússia da grande cruz ortodoxa é a mesma da folce e do martelo.



que não existe, a teoria do autogoverno popular conforme esta se criou no pensamento de seus maiores propugnadores.

7. Não se há de falar em sufrágio universal na Antigüidade Clássica, porque ele é incompatível com a escravidão. Pressupõe faculdade de voto a todos os homens. Ou é universal ou não é. Uma das suas condições está na igualdade. O sufrágio estendido apenas aos homens livres, ou exercido só pelos cidadãos — idéia que substitui a da separação dos livres e escravos — isto é, pelos capazes juridicamente de exercer seus direitos políticos, não é universal. Neste sentido, o sufrágio universal não pode ser. Isto será desenvolvido no momento oportuno, mas pretender que, em Atenas, o sufrágio foi “quase universal” em determinada ocasião é desnaturar o fim de sua própria definição, bem como desvinculá-lo, o que é impossível, do seu sistema peculiar de representação política, que, absolutamente, não pode existir na democracia direta da *Agora ateniense*. Da mesma forma, em Roma, onde os cidadãos eram profundamente respeitadores da hierarquia social. Saliente-se que o regime romano era o protótipo dos futuros sufrágios censitários, de que todos os países da Europa moderna farão uso. Roma não tinha sequer a aparência de possuir o sufrágio universal, como tiveram, em alguns momentos, certas cidades gregas.

Nem na Idade Média, apesar de Santo TOMÁS, nas trilhas do pensamento aristotélico, acreditar que toda forma de governo pode ser legítima, se os chefes agem no interesse da coletividade e, aproximando-se de CÍCERO, preferir o governo misto, no qual todos os elementos democráticos são representados: *Oportet ut omnes partem aliquam habeant in principatu*. Não se deve crer que Santo TOMÁS estivesse aludindo, por esta passagem, ao sufrágio universal, porque isto seria contrário à mentalidade medieval, é evidente que ele se referia aos que considerava chefes naturais do povo e intérpretes da sua vontade, isto é, os barões, os eclesiásticos, os representantes das comunas e das corporações, e, algumas vezes, os doutores (11).

8. As raízes histórico-sociológicas do autogoverno popular e, conseqüentemente, do sufrágio universal estão no período que vai do Renascimento à Revolução de 1779. Não pertence à finalidade deste trabalho perquiri-las. Apenas lançaremos os olhos por este período de máxima importância histórica, a fim de não ficar um vácuo em nosso raciocínio.

O momento histórico que vai do Renascimento à Revolução Francesa representa um só movimento.

No ressurgimento do humanismo antigo, descobre-se um novo homem, que não está na vida sobrenatural, mas na realidade concreta. A nova teoria política (BODIN e MAQUIAVEL) funda-se na relação do homem com o homem e não na deste com Deus (12). Tal humanismo

(11) G. MOSCA & BOUTHOUX G., *História das Doutrinas Políticas*, trad. de Marco Aurélio de Moura Matos, 2.ª ed., RJ, Zahar, 1962, p. 86.

(12) LASKI, H. J., *El Liberalismo Europeo*, trad. de Victoriano Miguélez, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 21.

provém de acontecimentos espirituais verificados no seio de "indivíduos". Cria o tipo de personalidade individual e solitária, com uma consciência própria. O homem diante de si mesmo. Dentro dele há o mundo, que nele viverá e será renovado. O homem do Renascimento é um egocêntrico (13). Não demorará muito e ele estará pronto, no século XVII, a disputar com Deus o domínio do universo (14). Não é por acaso que LEONARDO DA VINCI passa horas e horas no hospital de Santa Maria, em Florença, inclinado sobre as vísceras expostas dos cadáveres, procurando resolver o enigma do destino humano. Diante da impossibilidade definitiva dos mortos, exclama: *Voglio far miracoli*. Da mesma forma gritará MIGUEL ANGELO, diante de seu fabuloso MOISÉS: *Perchè non parla?* (15).

Nasce um antropocentrismo de grandes conseqüências para a humanidade e seu destino. Não é sem razão que a arte torna-se simbólica e as expressões artísticas movem-se num espaço terreno e dentro das mutações deste, ficando tudo referenciado ao homem. Muitas vezes, nas pinturas, as figuras históricas são retratos de contemporâneos. Sempre nos olham contempladoras, coisas que não fazem as estátuas antigas. As figuras de MIGUEL ANGELO, na medida em que se descobre o grande homem como salvador, crescem em tamanho, são desconhecidas, de tamanho sobrenatural, seus músculos supervigorosos denunciam no homem a vontade de estalar o mundo à sua volta (16).

O novo tipo de arte, que surge no Renascimento italiano, foi origem da ciência matemática e experimental moderna, e da Mecânica, Ótica, Estática, Geometria (17). Os descobrimentos geográficos e os científicos conduzem o homem para o racionalismo e para o empirismo. Principalmente o primeiro nos é muito importante. Na medida em que o homem descobre a nova realidade física, criando, portanto, uma nova cosmologia, vai também erigindo em Deus a razão, a qual lhe possibilita um orgulho todo especial. Não estamos longe da igualdade. DESCARTES (1596-1650) funda o racionalismo em que todos os homens são dotados de uma igual faculdade de razão. Isto já justifica filosoficamente a universalização do sufrágio. Mas a idéia cristã de igualdade das pessoas diante de Deus também lhe é sustentáculo. Enfim, o DESCARTES do "só a partir da consciência de mim mesmo sei que existo", não está muito distante de Santo INACIO DE LOYOLA, dos *Exercícios Espirituais*.

O racionalismo explicará o jusnaturalismo ou contratualismo, o calvinismo e ROUSSEAU. Em última análise, algumas instituições liberais.

O sufrágio universal mesmo, em todos os seus prismas, só poderá ser entendido como medida pragmática sustentada em produtos da

(13) WEBER, Alfred, *História Sociológica da Cultura*, trad. de Maria Eduarda Costa da Fonseca e Maria Duarte Siqueira, Lisboa, Ed. Arcádia, sem data, p. 351.

(14) LASKI, H. J., *op. cit.*, p. 38.

(15) MOTTA FILHO, Cândido, "O despertar do individualismo: A reforma e suas repercussões" (in *Introdução ao Pensamento Político: conferência proferida (1953) no Instituto de Sociologia da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, SESC, SENAC, em 1953*), 1955.

(16) WEBER, Alfred, *op. cit.*, p. 357.

(17) *Idem*, *ibidem*, p. 353.

razão, e só dela. É difícil sintetizar o momento em que as bases do autogoverno popular e moderno serão criadas. Passa-se da era do "estado" para a do "contrato". Vai-se da uniformidade de crenças até a pluralidade de cultos religiosos, e daí ao ceticismo, do direito divino ao jusnaturalismo. A cidade renovadora influi mais do que o campo conservador. A ciência instala-se no lugar da religião. Nasce a doutrina do progresso, a qual, admitindo o caminho da perfeição, não se concilia com o conceito do pecado original (18). É a época do nascimento e desenvolvimento dos Estados nacionais. A Economia medieval entra em violenta crise em razão dos descobrimentos, mas, de qualquer forma, o comércio despontava inexoravelmente. A filosofia do justo preço é substituída pela do lucro. Os direitos de nascimento, em breve, serão substituídos pelos da propriedade. O capitalismo está no seu alvorecer. O homem começa a duvidar dos dogmas (lembramos da dúvida metódica cartesiana). A Metafísica passa a ser secular. Um acontecimento importante vai ajudar a transformação dos tempos. É a Reforma protestante (19).

9. Há, assim, uma revolução teológica, de discutível interpretação. Uns a entendem como contribuição consciente para a modelação das novas doutrinas (MAX WEBER). Outros, julgando os Reformadores como homens de mentalidade medieval, não lhes atribuem esta intenção (LASKI). LUTERO era, essencialmente, um conservador no que se refere à constituição das sociedades. Odiava a usura, era hostil ao novo mecanismo das finanças (20).

No entanto, e de qualquer maneira, muitas coincidências existem entre a Reforma, como de resto em relação à Contra-Reforma, e os novos tempos.

Não olvidemos, a respeito, as revoltas camponesas na Alemanha, anteriores à Reforma (21). E, ainda, o caráter democrático de vida nas cidades ao norte dos Alpes, como também o fato de a Reforma ter muito de retorno às fontes primitivas do Cristianismo antigo. Ao contrário dela, as classes cultas e os poderes eclesiásticos ignoravam cegamente o crescimento das forças populares na Alemanha, país, afinal, onde fora inventada a imprensa. Enquanto, na Itália, as aspirações artísticas de domínio do espaço e dos objetos, enfim, de conquista da realidade, permaneciam privilégio de um pequeno grupo aristocrático, na Alemanha, as massas populares tiveram parte revolucionária nos acontecimentos e a imprensa foi sua voz. Por isso, lá tudo foi mais agitado e revolucionário. Ao norte dos Alpes é que está o berço da técnica. A partir desta se verifica a penetração do democrático no espiritual. Esta penetração foi condição do movimento popular unitário, da Reforma impelida pelas massas e dos efeitos universais e nacionais da obra de LUTERO. A imprensa possibilitou, ainda, a publicação e reprodução em numerosos exemplares de todas as expressões do talento do povo. Além

(18) LASKI, H. J., *op. cit.*, pp. 12/13.

(19) *Idem, ibidem*, p. 27.

(20) *Idem, ibidem*, pp. 28/29.

(21) WEBER, Alfred, *op. cit.*, pp. 362 e segs.

disso, LUTERO não vem da nobreza, mas de camadas sociais inferiores. Ele é filho de camponês (22).

O povo está presente na Reforma. A experiência sentimental, conta-nos ALFRED WEBER, correspondia à atitude democrática das massas. Depois de toda a autoridade se ter desmoronado, continuou subsistindo a forma religiosa da autodeterminação e da auto-redenção como complemento necessário à auto-administração artesã. Para que serviam aqueles sacerdotes estranhos e impostos? A salvação, afinal, pode ser alcançada por nós próprios. Não podemos fazer melhor, se elegermos nossos próprios funcionários? Administraremos a salvação de nossa alma do mesmo modo que resolveremos os restantes assuntos da nossa vida (23).

CALVINO deduzirá da doutrina da predestinação a idéia do Estado dos eleitos por Deus, os quais administram por si mesmos a sua salvação e, por conseguinte, governam o resto do mundo degenerado (24).

Interessante o paralelo que se pode fazer entre CALVINO e ROUSSEAU, pois este provém da região daquele, que, sendo um racional ortodoxo, chega à condenação inquisitorial dos adversários. Este racionalismo do espírito da antigüidade transplantado inconscientemente, sob o cunho individualista do espírito romano tardio, para a esfera religiosa, é o mesmo do Grande Terror na forma pagã antiga do fanatismo classicamente lógico (25). Tudo isto, sem esquecer que CALVINO é um gigante autoritário e ROUSSEAU um otimista cheio de bondade, que jamais admitiria o derramamento de sangue.

Na Inglaterra, a Reforma emana do Calvinismo para o puritanismo, e, um século mais tarde, liga-se com as tendências de um pleno autogoverno (26), com claras repercussões na Revolução de 1688 e na teoria de LOCKE. Ainda mais porque, na ilha, as causas da Reforma são antigas, pelo sentimento antipapista em face da exploração da Igreja, como proprietária e arrecadadora de impostos (27).

Importa pouco saber se os reformadores agiram conscientemente, ou não, a esse respeito. O fato é que, direta ou indiretamente, ajudaram a propagar as novas idéias. Facilitaram o estabelecimento do Estado secular. Impulsionaram o racionalismo ao julgar certos princípios tidos como intangíveis. Ajudaram a emancipação dos indivíduos.

10. A Reforma interessa, especialmente, em dois momentos de sua luta. Primeiro, no século XVI, em que, dentre os huguenotes encontramos FRANÇOIS HOTMAN (1524-1590) e HUBERT LANGUET (1518-1581). Aqui se nota uma curiosidade. Quando, depois da noite de São Bartolomeu, os protestantes se tornaram mais radicais, argumentam ser

(22) *Idem, ibidem*, pp. 362 a 381.

(23) *Idem, ibidem*, p. 386.

(24) *Idem, ibidem*, p. 389.

(25) *Idem, ibidem*, p. 390.

(26) *Idem, ibidem*, p. 391.

(27) LASKI, H. J., *op. cit.*, p. 31.

o governo um fideicomisso que obriga ao bem governar, mesmo a quem os governantes detestam. O governo nasce de um contrato entre o príncipe e o povo. Este tem o direito de retirar a autoridade que foi conferida a um tirano. A característica da tirania é perseguir os súditos que cumprem seu dever para com Deus. O direito à resistência começa no momento da perseguição. Mas, depois de 1589, HENRIQUE DE NAVARRA, um huguenote, é rei. Os protestantes mudam de atitude, passam a aceitar a teoria do direito divino dos reis e a considerar a resistência como pecado. As posições se alteram. Agora, os católicos diante de um rei hereje, sabendo estar a maioria de seu lado, pregam a rebelião e desenvolvem, usando os argumentos de seus adversários, uma teoria democrática da soberania popular (28).

O segundo momento não é de lutas religiosas. Com o Estado secular aparece a tolerância. Nenhum Estado, a partir daí, se comprometeria com perseguições religiosas, apenas em nome de alguma verdade sagrada. Atrás disto só haverá um interesse de Estado. A própria revogação do Edito de Nantes (1681) tem por objetivo mais a unidade política do que a verdade religiosa. O Estado toma o lugar da Igreja e passa a distinguir o bem do mal. Importa mais a ordem do que a verdade, porque naquela estava a chave do bem-estar social. A recusa da religião, como princípio informador do governo, deu facilmente num absolutismo (29).

Esta é a época do refúgio protestante na Holanda, e, portanto, de PIERRE JURIEU (1637-1713) e de JOHN LOCKE (1632-1704).

Ora, o regime do sufrágio universal, ensina BERNARD LAVERGNE em admirável monografia, nasceu de uma concepção *a priori*, elaborada pouco a pouco, pelos autores sociais. Os escritores protestantes citados tinham já formulado claramente a doutrina de que o povo deve governar-se, baseada na teoria do estado natural, e tendo por consequência o sufrágio popular (30).

11. O contratualismo é uma idéia antiga. Já existia provavelmente na Grécia dos sofistas e dos epicuristas, e renasceu com os huguenotes. As noções do estado natural e do pacto social eram comuns a vários escritores dos séculos XVI a XVIII — SUAREZ, JUAN DE MARIANA, HOOKER, HOBBER, PUFFENDORF, SPINOZA, LOCKE E ROUSSEAU (31), apenas para citar os principais. Este princípio de pensamento, todavia, levará a consequências diversas. A questão será melhor desenvolvida ao tratarmos das duas maiores expressões da teoria do contrato social, com fins libertários e de conservação dos direitos naturais após o contrato (LOCKE e ROUSSEAU).

(28) *Idem, ibidem*, pp. 44/45.

(29) *Idem, ibidem*, pp. 47/56.

(30) LAVERGNE, Bernard, *Suffrage Universel et Autorité de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires, 1949.

(31) PORTO, José Luiz de Almeida Nogueira, "O contratualismo: Rousseau e o Contrato Social" (in Introdução ao pensamento político: conferência proferida no Instituto de Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, SESC-SENAC, em 1953), 1955.

Tudo está muito relacionado com o individualismo, gerado pela concepção geométrica do cosmos. Depois de GALILEU, a geometria do cosmos tornou-se uma ciência mecânica-causal. A totalidade do universo era concebida, como na antigüidade, composta de unidades elementares que se moviam por si, de acordo com leis determinadas. Esta cosmologia transferida para a esfera humana fez do indivíduo a unidade fundamental (32); justificou o liberalismo econômico do “deixai fazer, que o mundo vai por si” e acabou, posteriormente, por procurar, no campo das ciências sociais, leis inexoráveis de determinismo na História, onde o homem sem liberdade veria o desenrolar dos acontecimentos, incapaz, por mais que participasse, de evitá-los ou de conduzi-los em direção diversa.

Na nova concepção, o indivíduo é a unidade, e a massa, algo coletivamente ligado, como um todo. Deste modo, o antigo direito natural, que sempre trabalhava com Deus, com o *lumen naturale*, com a totalidade dada pela natureza, transforma-se na teoria contratual do Estado, que é, agora, concebido racionalisticamente, formado a partir dos seus elementos, isto é, dos indivíduos isolados (33).

A princípio, o contrato era concebido entre o rei e o povo, sendo, porém, impossível o distrato. O povo, de certa forma, contratava a sua própria submissão. Depois, em razão das lutas religiosas e da ânsia natural de liberdade, o contrato mudou de significado; e a teoria da soberania estatal encadeou a da soberania popular.

12. A filosofia das Luzes é o apogeu do racionalismo. Com ela nasce um otimismo inteiramente universal, que, aos resultados do desenvolvimento científico, vai transformar completamente o contexto social.

As ciências da natureza interpretam o mundo de maneira nova, criando a harmonia universal (NEWTON e a teoria do equilíbrio dinâmico estático do cosmos — pela recíproca compensação de forças). Deus passou a ser considerado como apenas o primeiro motor, porque o mundo, posto em andamento, se movia harmonicamente. Devia-se, portanto, reformar o Deus das lutas religiosas. A coletividade humana também precisava de leis harmonizadoras, que afastassem o Estado (o Deus terreno) e deixassem a vida ao próprio movimento. A razão divina tudo ordena para a harmonia. A razão humana pede liberdade para o social e econômico, a fim de que este caminhe por si, em direção do seu bem (34).

13. O absolutismo na França e a longa tradição racionalista desta vieram a ser as causas próximas da derrocada final do regime. O assalto contra o absolutismo a princípio veio das mentes lúcidas dos homens de pensamento. Depois, os teóricos do movimento perceberam que, na sua luta, podiam usar o povo. Instigaram-no ao máximo. Mas, enquanto o povo tomava de assalto o poder, a burguesia, para quem o absolutismo era um perigo constante e um prejuízo iminente, preparava-se

(32) WEBER, Alfred, *op. cit.*, p. 438.

(33) *Idem*, *ibidem*, p. 439.

(34) *Idem*, *ibidem*, pp. 458/460.

para dominar a situação, institucionalizar a propriedade e criar condições para que nunca mais fosse desalojada do controle do Estado. Os cidadãos, com seus votos, não estavam no povo. A burguesia era a nação. A mentalidade a, finalmente, preponderar é a de VOLTAIRE, não a de ROUSSEAU.

14. Já mencionamos a importância do protestantismo no mundo político moderno. Quanto ao sufrágio universal, em razão da influência da Reforma no desenrolar dos acontecimentos históricos, acarretando a formulação da teoria do autogoverno popular, e, ainda, porque se afirma <sup>(35)</sup> haver dado o instituto melhores resultados nos países onde o protestantismo predomina, necessário é tratar dos principais escritores protestantes vinculados ao problema.

Eles são inúmeros, nos dois momentos a que aludimos: por volta da noite de São Bartolomeu e depois da revogação do Editto de Nantes.

Os nomes de HOTMAN, LANGUET e JURIEU são meramente exemplificativos. As obras desses autores, via de regra, são citadas como precursoras da teoria do autogoverno popular. Não falam, é verdade, do sufrágio universal; mas, como já foi dito, se este deve ser instrumento eficaz na verificação da vontade popular, obviamente se liga ao governo do povo.

Cada um dos escritores, dos quais, superficialmente, trataremos, deixou seu nome ligado a uma obra principal, com que agitaram o seu tempo.

14.1. FRANÇOIS HOTMAN (1524-1590) era um huguenote. Famoso jurista francês, ministrou a cadeira de Direito Romano nas principais universidades da Europa, havendo, inclusive, lecionado em Bourges, a mais famosa escola de Direito da época, e em Strasbourg, onde CALVINO ia escutá-lo.

Em 1572, depois do massacre de São Bartolomeu, foi para Genebra. Um ano após, aproximadamente, saiu a lume a principal obra deste homem muito erudito, que parece ter vivido intensamente o seu tempo: *Franco Gallia seu tractatus isagogicus de regimine regni Galliae et de jure successionis*, ou seja: "A Gália Franca ou tratado do regime do reino da Gália e do direito de sucessão" <sup>(36)</sup>.

A obra busca razões históricas para a campanha antiabsolutista. Era preciso provar que não havia fundamento histórico, como queriam os partidários do absolutismo, para o crescimento deste na França. Eis que HOTMAN, como de resto todos os huguenotes, via o absolutismo como instrumento da Igreja Católica contra os reformadores.

Desta forma ele se reporta até a Gália anterior e posterior aos romanos. Segundo HOTMAN, os gauleses jamais haviam suportado, a não ser com grande sofrimento, a dominação de Roma e apelaram aos francos para sacudir o jugo a que estavam impostos. Uma vez livres, os

(35) LAVERGNE, Bernard, *op. cit.*

(36) PRELOT, Marcel, *Histoire des Idées Politiques*, 3.<sup>a</sup> ed., Dalloz, 1966, p. 247.

gauleses e francos elegeram um rei de comum acordo. Até HUGUES CAPET, a soberania não deixou nunca de repousar sobre um tipo de conselho nacional. A administração da coisa pública fundava-se, portanto, originariamente na liberdade.

Neste reino recém-criado, a Gália Franca, a realeza é conferida por eleição. A coroa é concedida ao mais digno por conselho dos Estados e pela voz do povo. De uma certa forma é um regime misto. A administração superior pertence à assembléia-geral e solene de toda a nação, denominada posteriormente a assembléia dos três Estados <sup>(37)</sup>.

Na França, havia uma tradição jurídica que fundamentava a teoria desenvolvida por HOTMAN. Era a de que os costumes da nação tinham origem independentemente da monarquia e, sendo mais antigos do que ela, eram-lhe superiores. Tal tradição salientava dois aspectos básicos: os *parlements* eram instituições independentes da coroa, e, portanto, limitadoras do poder; e os Estados Gerais, representando toda a França, participavam da soberania real. Para HOTMAN, a França sempre fora uma monarquia eletiva e limitada pelos Estados Gerais, os verdadeiros representantes da nação. Desenvolvia o argumento, válido em toda a parte, de que as instituições políticas baseavam a sua validade no consentimento popular, expresso em práticas constitucionais longamente aceitas. Assim, HOTMAN só poderia concluir, como fez, que a autoridade do monarca vinha de sua posição legal de agente da comunidade <sup>(38)</sup>.

14.2. Dentre as obras que sofreram a influência de HOTMAN, está a *Vindiciae contra Tyrannos, sive de principis in populum populi que in principem legitima potestates*, subscrita por "STEFANI JUNIO BRUTO, celta auctore".

Discutiu-se muito a autoria das "Vindiciae". Pensou-se em: THÉODORE DE BÈZE, em DUPLESSIS MORANAY, mas se concluiu que HUBERT LANGUET (1518-1581) escreveu as principais partes, sendo o restante de DUPLESSIS MORNAY.

LANGUET, que havia estudado Direito e Teologia na Universidade de Poitiers, era um convertido ao protestantismo. Sua obra funda-se em argumentos teológicos e jurídicos, e é cheia de teorias audaciosas sobre a inviolabilidade de consciência e de pensamento, acerca da liberdade individual e do direito dos povos contra os reis <sup>(39)</sup>.

As questões fundamentais que ele procura responder são as seguintes:

I — se os súditos são obrigados a obedecer a um príncipe, que os ordene a enfrentar a lei de Deus;

(37) *Idem, ibidem.*

KASSEN, Badreddine, *Décadence et Absolutisme dans l'Oeuvre de Montesquieu*, Genève, Droz, 1960.

(38) LOPES, Mauro Brandão, "Absolutismo e democracia na Inglaterra do século XVII: HOBBER, LOCKE e a Revolução de 1688" (in Introdução ao pensamento político: conferência proferida no Instituto de Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, SESC-SENAC, em 1953), 1955.

(39) Verbeté in *Nouveau Larousse Illustré*.



II — se devem obedecer a um príncipe que viole a lei civil;

III — se os súditos podem resistir e como;

IV — se os príncipes vizinhos têm o direito de intervir <sup>(40)</sup>.

Para responder a isto, LANGUET utiliza-se do Novo e do Velho Testamento: os profetas rebelam-se contra o príncipe ou magistrado que transgredirem as ordens divinas; nos *Atos dos Apóstolos* está dito que vale mais obedecer a Deus que aos homens. E, também do direito consuetudinário: o soberano prefere ao vassalo e o rei é vassalo de Deus. Limita-se, portanto, o poder real, primeiro, pela divindade e, em segundo lugar, pelos órgãos naturais do povo. Nisto consiste a contribuição mais importante de LANGUET. O povo para ele não é massa. Não é a besta de um milhão de cabeças, mas o conjunto de todos aqueles que, em escalas intermediárias, exercem a autoridade. São os magistrados, inferiores ao Rei, mas delegados do povo. Na verdade, eles detêm o poder e mantêm com o Rei uma aliança. É uma forma particular do contratualismo, que mais tarde seria a idéia mestra da política. Deus não é parte do pacto, mas quem o garante. A Ele, o Rei está vinculado indiretamente.

Sem dúvida, o que nos interessa é a forma pela qual os delegados são nomeados pelo povo. Haveria de ter neste processo uma forma de sufrágio, mas é difícil afirmar que fosse o sufrágio universal, pois este implicaria, como veremos, que os titulares desses órgãos intermediários representassem todo o povo. Isto, porém, é uma contradição evidente, pois o conceito de povo de LANGUET não é o de massa.

14.3. PIERRE JURIEU (1637-1713) representa um momento diferente do de HOTMAN e LANGUET, no pensamento e na atuação dos protestantes. Estes, até a revogação do Editto de Nantes (1685), conta-nos PRÉLOT <sup>(41)</sup>, eram, por princípio ou por oportunismo, leais à monarquia. Quando, porém, depois da revogação, tornam-se seus adversários, uns a quem à antiga, de maneira moderada, enfim, justamente com os predicados que o absolutismo afastou. Esta é a tese dos *Soupirs de 'a France Esclave* (1689) <sup>(42)</sup>. Ali se compara a tirania terrível existente em França com a liberdade dos países vizinhos. É que LUÍS XIV introduzira um dado novo na análise monárquica. Estabelecera a identificação completa do Rei com o Estado: *L'État c'est moi*. E, por isso, o Rei detinha poderes arbitrários e ilimitados. Diante dele tudo é povo. Na elevação onde se colocava o Rei, todos os homens não representavam mais que pó sob seus pés <sup>(43)</sup>.

Outros protestantes, todavia, não se contentam com a volta da monarquia às suas tradições aristocráticas. São radicais. Abalarão mesmo os fundamentos do sistema monárquico. A fermentação intelectual

(40) PRÉLOT, Marcel, *Histoire des Idées Politiques*, 3.<sup>a</sup> ed., Dalloz, 1966, p. 247.

(41) *Idem*, *ibidem*.

(42) Obra que foi atribuída a JURIEU, mas que hoje se sabe ser de MICHEL LEVASSOR, protestante e ativista do ambiente holandês, cf. PRÉLOT, Marcel, *Histoire*.

(43) PRÉLOT, Marcel, *Histoire etc.*, p. 374.

da Europa, após a revogação, concentra-se na Holanda. "Sabeis de um outro país onde se possa usufruir uma liberdade tão completa?" já perguntara DESCARTES. Nos seus encontros, conversam em latim e demonstram um grande amor pela Antigüidade. Conspiram contra as monarquias absolutas e o catolicismo dos países vizinhos. Nesse ambiente revolucionário, um homem é particularmente ativo: o pastor JURIEU.

Desde 1681 ele estava em Rotterdam, onde acabou sendo o pastor dos refugiados franceses. Naquele ano, prevendo a revogação, publicou a *Politique du Clergé de France*. Na mesma época, lançou contra BOSSUET, com quem manteve ardorosa polêmica, um *Preservatif contre le Changement de la Religion*. Anos mais tarde, escreve suas *Lettres Pastorales aux Fidèles qui Gémissent sous la Captivité de Babylone* (1686-1689), que aparecem de quinzena em quinzena e se espalham aos milhares pela França.

Em suas obras e panfletos, a julgar pelo seu adversário BOSSUET, que chegou a escrever *Avertissements aux Protestants sur les Lettres du Ministre Jurieu*, deve ter atingido duramente o princípio da monarquia absoluta em nome da soberania popular. Esta última idéia, como é sabido, não casava com as de BOSSUET, o qual não só negava a soberania popular, como não admitia que o povo a houvesse cedido para construir o Estado.

Das *Cartas Pastorais*, destaca-se, pela influência que causou, a de nº 18, de 15 de maio de 1689, onde JURIEU descreve os acontecimentos na Inglaterra depois da vitória de GUILHERME DE ORANGE, chefe da revolução que ele provavelmente ajudou a fazer.

A grande importância de JURIEU consiste em ter sido, juntamente com os outros protestantes exilados na Holanda, todos opositores do absolutismo, um eficaz agente transmissor das idéias anglo-holandesas.

Nesta época também era refugiado político o filósofo de que trataremos em seguida: JOHN LOCKE.

15. JOHN LOCKE, o fundador do liberalismo inglês, nasceu em 1632 e morreu em 1704. Foi contemporâneo de JURIEU, mas exerceu muito maior influência política e histórica. Médico e filósofo, apesar de certa fragilidade física, participou ativamente dos acontecimentos de sua época, principalmente os da sua pátria. Foi entusiasta de CROMWELL e dos puritanos, mas, decepcionado, viu com bons olhos a restauração do trono inglês, ocorrida em 1660. O STUART reinante, CARLOS II, indispsôs-se logo com o Parlamento. No debate, os *tories* eram partidários da extensão diametralmente oposta. LOCKE tonara-se amigo e companheiro de Lord ASHLEY, mais tarde Conde de SHAFTESBURY, o qual se tornou destacado líder *whig*. No jogo político saem derrotados os *whigs*, suspeitos da conspiração protestante de 1672. SHAFTESBURY é julgado e absolvido, mas obrigado a exilar-se na Holanda, onde morre

em 1683. Nesse mesmo ano, receando complicações políticas, JOHN LOCKE também segue para lá <sup>(44)</sup>.

“O calvinismo francês parecia ameaçado de morte. A revogação do Editto de Nantes, em 1685, dava o sinal de cruel perseguição aos protestantes franceses, e de seu êxodo que deveria ser de tão sérias conseqüências para a monarquia absoluta” <sup>(45)</sup>. LOCKE está entre os refugiados. CARLOS II é sucedido por seu irmão JAIME II, o qual, apesar do sentimento da maioria do povo inglês, confessa o catolicismo. Para LOCKE, LUÍS XIV era o modelo dos tiranos, os quais, em nome de um pretenso direito divino, perseguiram o povo com os seus governos arbitrários <sup>(47)</sup>.

Os STUARTS, no seu entender, são cúmplices do Rei de França, e tentam impor à Inglaterra a detestável religião católica. Neste ambiente, e com este estado de espírito, não foi difícil aproximar-se de GUILHERME DE ORANGE e aderir à sua conspiração <sup>(48)</sup>.

GUILHERME DE ORANGE, genro de JAIME II, era holandês e protestante. Representava a esperança do calvinismo contra LUÍS XIV e o catolicismo. Quando, depois de vitoriosa sua luta, desembarca na Inglaterra, em 1688, tem gravado em seu estandarte: “Pela Liberdade, pela Religião Protestante, pelo Parlamento.”

No navio, pelo qual a Princesa MARIA vai ao encontro de GUILHERME, para com ele ser coroada, embarca também LOCKE, que tem nas mãos o manuscrito de seus *Dois Tratados sobre o Governo* <sup>(49)</sup>.

Ele é antiabsolutista. Precisa refutar a teoria do direito divino dos reis. Na verdade, já havia escrito a teoria da Gloriosa Revolução de 1688. Sua obra lhe dará fundamento teórico, como servirá para afastar os possíveis escrúpulos do povo inglês, pois, conforme o absolutismo, os reis, titulares do direito de Deus, nada poderiam sofrer e os STUARTS haviam sido depostos. LOCKE foi convertido em uma espécie de porta-bandeira da revolução; pôde comentar juridicamente os textos de lei aprovados pela Coroa e pelo Parlamento, dentre outros uma Declaração de Direitos que ratifica, interpretando-as, as antigas franquias da nação britânica <sup>(50)</sup>. Seu trabalho é o catecismo protestante, onde o direito natural habilmente se combinava com a Constituição inglesa. Nessa fonte límpida e abundante de filosofia política, deviam haurir, por todo

(44) *Idem, ibidem*, p. 374, PRÉLOT citando DESCARTES não menciona a fonte, que só pode ser alguma correspondência particular do filósofo, que se sabe nunca haver escrito sobre política nos trabalhos filosóficos.

(45) CHEVALLIER, Jean-Jacques, *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*, trad. de Lydia Christina, 2.ª ed., RJ, Agir, 1966, pp. 92 e segs.

(46) *Idem, ibidem*, p. 92.

(47) Eis a plena identificação com Jurieu.

(48) CHEVALLIER, Jean-Jacques, *op. cit.*

(49) Esta coincidência histórica referente ao navio é muito repetida pelos autores. CHEVALLIER (*op. cit.*) menciona os dois manuscritos como o “Ensaio sobre o entendimento humano” e o “Ensaio sobre o governo civil”. Quanto à expressão “Tratado”, em vez de “Ensaio”, é mais correta por ser o título original da obra. Cf. LOCKE, John — *Two Treatises of Government*, with introduction and notes by Peter Laslett, Cambridge University Press, 1960.

(50) LABROUSSE, Roger, *Introduction à la Philosophie Politique*, Paris, Librairie Marcel Rivière, 1959, p. 162.

o século XVIII, os publicistas ingleses, americanos, franceses. O Ensaio estabelecera, de uma vez por todas, as bases da democracia liberal de essência individualista, cujas declarações de direitos — direitos naturais, inalienáveis e imprescritíveis das colônias americanas insurretas, depois da França revolucionária — constituiriam a Magna Carta (51).

15.1. O segundo Tratado é o mais importante. Nele LOCKE procura refutar diretamente a HOBBS. O primeiro dirige-se em especial a ROBERT FILMER. Seu título original do segundo é o seguinte: *Essay concerning the original Extent and End of Civil Government* (52). Possui um tom especial, que não é puramente filosófico, nem panfletário, mas o de um e de outro a um só tempo. Tem caráter científico, sendo, porém, uma reivindicação do direito do povo a governar-se (53). Para compreendê-lo é preciso considerar suas duas fontes básicas: o tomismo de HOOKER e o direito natural de GROTIUS e PUFFENDORF (54). Afinal, o liberalismo nasce do racionalismo e, também, das concepções sobre o direito natural. O próprio LOCKE, notoriamente empirista, é discípulo de BACON, não de DESCARTES. Isto não deixa de ser curioso, porque, em sua época, à exceção do HOBBS e dos partidários do direito divino, os teóricos políticos são racionalistas (55). Procurando refutar a HOBBS, a ele mesmo recorre e das mesmas hipóteses parte, admitindo um estado natural, seguido de um pacto social. Sua obra, por isso, será inevitavelmente plasmada na inspiração do direito natural.

As idéias do estado natural e do pacto social são comuns aos escritores dos séculos XVII e XVIII. Enquanto, todavia, para HOBBS os homens renunciam a seus direitos, passando-os ao rei soberano, para LOCKE, ao contrário, eles subsistem na sociedade civil. Há uma verdadeira analogia entre os direitos do homem no estado da natureza e no estado de sociedade.

“Para entender bem o poder político, e derivá-lo de sua origem, devemos considerar em que estado todos os homens estavam naturalmente, e este era o da perfeita liberdade para ordenar suas ações e dispor de suas posses e pessoas, como bem entendessem, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão, ou depender da vontade de qualquer outro homem.

Um estado também de igualdade, onde todo poder e jurisdição é recíproco, ninguém tendo mais do que o outro...” (cap. II, § 4º).

“Mas, ainda, seja este um estado de liberdade, não é um estado de licenciosidade; embora o homem nele tenha incontrolável liberdade para dispor de sua pessoa ou de seus bens, não

(51) CHEVALLIER, Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 102

(52) Cf. edição citada. As transcrições contidas no texto são uma tradução livre do texto em inglês referido.

(53) MARION, Henri, “John Locke: sa Vie et son Oeuvre”, Librairie Germer, Baillière, Paris, 1878, p. 112.

(54) LABROUSSE, Roger, *op. cit.*, p. 163.

(55) *Idem, ibidem*, p. 162.

é livre para destruir-se a si próprio, ou a qualquer outro a sua mercê, a não ser que uso mais nobre do que a simples preservação o exija. O estado da natureza tem uma lei natural a governá-lo, a qual obriga a todos: e a razão, que é esta lei, ensina a toda a humanidade, quem consultá-la, que sendo todos iguais e independentes, ninguém pode prejudicar ao próximo na sua vida, saúde, liberdade e propriedade..." (cap. II, § 69).

Está claro que o estado da natureza, para LOCKE, não era o mesmo de HOBBS. Ele tem inconvenientes, é certo, relativos à lei natural e sua execução, mas não é o estado de guerra, conforme LOCKE demonstra no capítulo III.

Os homens não fariam o pacto social para piorar a situação, de baixo do jugo do rei absoluto, pois o problema principal do estado da natureza é o já citado da lei natural e sua execução.

"... no estado da natureza, cada um tem o poder executivo da lei natural, e eu não duvido que isto venha a ser objetado no sentido de não ser razoável que os homens sejam juizes nos seus próprios casos, pois o amor próprio os faria parciais, a seu favor ou de seus amigos..." (cap. II, § 39).

A paixão e a vingança fariam os homens punir aos outros pelas próprias mãos. Isto seria o triunfo da desordem. Deus certamente estabelecerá o governo para restringir a parcialidade e a violência do homem.

"... Eu, facilmente, garanto que o Governo é o remédio apto para as inconveniências do estado da natureza..." (cap. II, § 13).

Isto não chega a ser o estado de guerra (*Homo homini lupus*), justificador da transferência do poder para o Rei absoluto, mas sim o gérmen da necessidade da distinção entre os poderes e as suas recíprocas limitações. Sendo o estado natural o da liberdade e da igualdade, o do gozo inefável da propriedade, e possuindo inconvenientes quanto à aplicação da lei natural, não há de a sociedade civil conceder a prerrogativa de criar e executar a lei a um só homem, substituinte nisto a todos os outros, os quais, no estado natural, exerciam estas funções. Da mesma forma que as virtudes do estado natural se perderiam, em face da desordem na aplicação da lei natural (prerrogativa de todos), elas ficariam prejudicadas no regime monárquico absoluto. Ora, a necessidade do Estado nasce para aperfeiçoar a vida. Só pode surgir através do consentimento.

"A liberdade natural do homem consiste em ser livre diante de qualquer poder superior na terra, e em não se submeter à vontade da autoridade legislativa dos homens, tendo apenas como regra, a lei natural.

A liberdade do homem, na sociedade, está em não submeter-se a outro poder legislativo diferente daquele emanado do

consenso da comunidade, e está em não submeter-se a qualquer domínio ou vontade ou restrição legal, salvo o que esse poder legislativo ditar, de acordo com a confiança que lhe foi depositada..." (cap. IV, § 22).

Ao estabelecer-se o governo, portanto, deve-se ouvir a voz da maioria.

"Sendo os homens, como foi dito, por natureza livres, iguais e independentes, nenhum pode ser colocado fora de um estado natural e submetido ao poder político de outro, sem que o consinta... quando qualquer número de homens consentir em constituir uma comunidade ou governo, eles ficam a ela incorporados, e formam um corpo político, no qual a maioria tem o direito de agir e decidir por todos" (cap. VIII, § 95).

Quando qualquer número de homens, pelo consenso individual, constitui uma comunidade, esta passa a ser um corpo que dispõe do poder de agir pela vontade e determinação da maioria. Para que este corpo aja, sendo o que é, nascendo das vontades individuais, ele se move justamente na direção para onde o leva o consentimento da maioria. Se isto não ocorrer assim, seria impossível o corpo continuar a existir como tal, nascido da vontade dos indivíduos que o compõem. Todos ficam, assim, obrigados à maioria. As Assembléias têm poderes para legislar por causa da decisão da maioria, que passa a expressar a vontade de todos, e isto ocorre por força da lei natural e da razão (cf. cap. VIII, § 96).

O poder é exercido como um depósito, uma confiança (*trust, trusteeship*), nas mãos dos governantes, para ser usado em proveito do povo. O limite da utilização do poder está no bem público. Na distinção entre os poderes, o Legislativo é o mais importante. Lembremos que os STUARTS quiseram arrebatam o poder do Parlamento. Mas este não é absolutamente soberano, pois quem detém a soberania é somente o povo através de seus indivíduos<sup>(56)</sup>.

15.2. Dando LOCKE grande importância à maioria, considerando o Parlamento como representante da Nação, e acentuando ser a soberania do povo exercida através de seus indivíduos, seria também favorável ao sufrágio universal?

Na prática inglesa, a teoria de LOCKE é conservadora, porque o Parlamento se considerava soberano, mas sabia identificar-se com o espírito da coletividade.

Interessante o comentário de LABROUSSE:

"Nas colônias do Mundo Novo, a América, e mais tarde na França, tal ensinamento adquirirá um sentido, invariavelmente, individualista e às vezes subversivo e democrático. As antigas formulações dos direitos britânicos, que não eram

(56) *Idem, ibidem*, p. 173.

mais do que confirmações das franquias históricas (verdadeiras ou imaginárias), transformar-se-iam, sob a pena mais filosófica dos norte-americanos, em declarações solenes dos direitos do homem e do cidadão; os franceses seguirão tal exemplo de uma forma ainda mais sistemática. O governo deverá ter sempre, sob seus olhos, essa série de definições que são para ele os seus limites. Partindo disto, alguns tomarão ao pé da letra a regra de LOCKE relativa ao consentimento e reclamarão o sufrágio universal, expressão política do direito individual; outros preferirão reduzir tal direito às liberdades civis, reservando o sufrágio aos cidadãos ativos, cuja capacidade seja atestada pelo montante de uma fortuna, o que será mais *liberal*, no sentido *burguês* da palavra” (57).

LOCKE, levado ao extremismo liberal, pode chegar a esta última doutrina. Realmente, um regime individualista, baseado no direito à propriedade individual, nos termos em que ele sustentou a sua teoria, depois ampliada pelos utilitaristas, não é condizente com o sufrágio universal. Não só porque dele se retira, por isso, todo sentido de liberdade, em razão da pressão exercida pelo poder econômico, como, também, porque, num regime onde se dá tanto valor ao dinheiro, predomina o privilégio dos bens sucedidos financeiramente e somente a eles será facultado participar, de alguma forma, da escolha do governo, ainda que isto seja dissimulado. Tal regime leva ao sufrágio econômico, não ao universal.

De qualquer forma, é difícil saber qual a doutrina verdadeira em LOCKE. Para LABROUSSE, a da não universalidade do sufrágio está mais de acordo com a prática institucional da “Gloriosa Revolução” de 1688, com os sentimentos pessoais de LOCKE e sua teoria sobre a propriedade (58).

GAETANO MOSCA, todavia, lembra a respeito que LOCKE, incidentalmente, se declara contrário ao sufrágio universal (59).

Verifiquemos o que o próprio LOCKE escreveu. Os parágrafos 140 e 158 do segundo Tratado são citados pelos que acreditam que LOCKE propôs uma restrição definitiva ao sufrágio (60).

“... Se, portanto, o Executivo, que dispõe do poder de convocar o Legislativo, observando mais a verdadeira proporção, do que a moda da representação, regular, não pelos velhos costumes, mas pela razão, o número de membros, em todos os lugares, que tiverem direito a ser distintamente representados,... não se poderá julgar tenha criado um novo Legislativo, senão restaurado o antigo e verdadeiro, e retificado a desordem, que

(57) LABROUSSE, Roger, *op. cit.*, p. 174.

(58) *Idem*, *ibidem*, p. 175.

(59) MOSCA, G. & Bouthoul G., *op. cit.*, p. 193.

(60) Cf. nota ao § 158, do segundo tratado, LOCKE, John, *op. cit.*

o tempo tenha insensível e inevitavelmente introduzido..." (cap. XIII, § 158).

Parece que LOCKE não tinha idéia que ele poderia ser interpretado como se fosse a favor de atribuir o poder à multidão, uma vez que ele excluiu do sufrágio os não proprietários, pois suas observações a respeito da proporção representativa, em relação aos distritos, impede o sufrágio universal <sup>(61)</sup>.

Eis o que diz o citado § 140 do Cap. XI:

"É verdade que os Governos não se sustentam sem um grande dispêndio, e é natural que cada um, que usufrua de sua proteção, pague de sua parte a proporção necessária para a manutenção do Governo. Mas até nisto será preciso haver o consentimento da maioria, dado por ela própria ou por seus representantes. Se alguém pretender o poder de lançar impostos sobre o povo, por sua própria autoridade e sem o consentimento do povo, ele certamente invade a lei fundamental da propriedade e subverte o fim do Governo. Qual propriedade terei, se outrem tiver o direito de tomá-la, em parte, para si, quando lhe aprouver?"

16. A importância de MONTESQUIEU (1689-1755) para o constitucionalismo é inestimável. Do *Espírito das Leis* é uma espécie de Bíblia para os liberais. Nele, os publicistas ingleses e franceses irão fundamentar as idéias da representação nacional pelo Parlamento, uma das características do regime do sufrágio universal.

Podemos, todavia, considerá-lo como partidário deste tipo de sufrágio? A questão não oferece a dificuldade apresentada em LOCKE, pois MONTESQUIEU tratou especialmente do assunto ao referir-se às leis fundamentais da república democrática (Livro II, cap. II, *Do Espírito das Leis*).

Apesar de um dos principais teóricos do liberalismo, não parece MONTESQUIEU haver sido um defensor do sufrágio universal.

Em primeiro lugar, MONTESQUIEU considera o sufrágio lei fundamental da república democrática. Ora, o autor de *Do Espírito das Leis* é um "conservador esclarecido" <sup>(62)</sup>, um monarquista fascinado pelas instituições inglesas, classificado por PRÉLOT, em sua *História das Idéias Políticas*, como um aristocrata liberal <sup>(63)</sup>. A admiração votada por MONTESQUIEU ao regime inglês acarreta a eliminação da república, como regime ideal <sup>(64)</sup>.

As duas fontes de *Do Espírito das Leis* (1748) são LOCKE e o constitucionalismo inglês <sup>(65)</sup>. Com ROUSSEAU, divide a glória da

(61) *Idem, ibidem.*

(62) CHEVALLIER, Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 137.

(63) PRÉLOT, Marcel, *Histoire etc.*, p. 386.

(64) *Idem, ibidem*, p. 396.

(65) *Idem, ibidem*, p. 386.



criatividade política no século dos gênios. Ainda é marcante o realce às ciências naturais e exatas. Vive-se o apogeu da nova concepção do universo, em razão dos progressos da Física e da Astronomia, dos sistemas descobertos por GALILEU, COPÉRNICO e NEWTON <sup>(66)</sup>. De acordo com seus contemporâneos, MONTESQUIEU quer também descobrir o princípio das coisas, a causa principal dos fenômenos. “Quem corta quarenta caracóis e lesmas para verificar a asserção de um naturalista? VOLTAIRE. Quem disseca rãs? MONTESQUIEU, precisamente. Aliás, para ele, é mais do que um “flirt” com a moda; essas investigações científicas exprimem, como o demonstrou DEDIEU, profunda tendência do seu espírito” <sup>(67)</sup>.

Para MONTESQUIEU, que foge da tradicional classificação de ARISTÓTELES, há três espécies de governo: o *republicano*, em que o povo, como um corpo, ou somente uma parte do povo, detém o poder soberano; o *monárquico*, em que um só governa, mas por leis fixas e estabelecidas; o *despótico*, em que também um só governa, porém, sem lei nem regra, arrastando tudo à sua vontade e ao seu capricho. A república será democrática ou aristocrática, conforme todo o povo, ou parte dele detiver o poder soberano <sup>(68)</sup>.

Para MONTESQUIEU, a natureza do governo é a sua essência, aquilo que o faz ser o que é. Seu princípio leva-o ao poder de ação. Da natureza, derivarão as leis políticas. Do princípio, as leis civis e sociais. A primeira constitui a estrutura particular do governo, enquanto o princípio representa as paixões humanas que movem ao governo <sup>(69)</sup>.

O sufrágio é lei fundamental da república democrática <sup>(70)</sup>. Na democracia, o povo, sob um prisma, é monarca; sob outro, é súdito. Para ser monarca, o povo necessita manifestar sua vontade, através dos sufrágios. A vontade do soberano é o próprio soberano. As leis que estabelecem o direito ao sufrágio são, portanto, fundamentais na democracia. Com efeito, é muito importante regulamentar o sufrágio. Tão importante quanto saber, numa monarquia, quem é o monarca e a maneira de ele governar é disciplinar, na democracia, como, a quem, sobre o que os sufrágios devem ser atribuídos <sup>(71)</sup>.

É essencial fixar o número de cidadãos que devem formar as assembleias. Sem isto, não se saberá se o povo, ou somente parte dele,

(66) MOSCA, G. & Bouthoul G., *op. cit.*, p. 196.

(67) CHEVALLIER, Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 106.

(68) MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Loix*, avec des notes de Voltaire, de Crévier, de Mably, de La Harpe, suivies de *La Défense de l'Esprit des Loix*, Paris, Garnier, s. d., Livro II, “Des Loix qui dérivent directement de la nature du gouvernement”, Cap. I, “De la nature des trois divers gouvernements”.

(69) PRÉLOT assinala que da natureza do governo surge o direito constitucional e do princípio o direito público em geral. Cf. *Histoire etc.*, p. 391; MONTESQUIEU, *op. cit.*, Livro III, “Des principes des trois gouvernements”, cap. I, “Différence de la nature du gouvernement et de son principe”.

(70) MONTESQUIEU, Livro II, cap. II, “Du gouvernement républicain et des lois relatives à la démocratie”.

(71) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. II.

manifestou sua vontade. Uma das causas da queda e ruína de Roma foi, justamente, o fato de ela não ter fixado este número <sup>(72)</sup>.

O povo soberano deve fazer tudo por si mesmo, quando estiver apto e fazê-lo bem. Do contrário, é preciso que se faça pelos seus ministros. Ora, os ministros não serão do povo, se este não os nomear. Esta é a máxima fundamental da democracia, isto é, que o povo nomeie seus magistrados. Como o monarca, o povo precisa ser conduzido por um Conselho ou Senado. Mas, para ter confiança neste Senado, precisa eleger seus membros. Seja escolhendo-os diretamente como em Atenas, ou através de magistrados, titulados como eleitores, para eleger o Senado, como algumas vezes aconteceu em Roma <sup>(73)</sup>.

O povo é admirável para escolher a quem deve confiar parte de sua autoridade, porque ele pode decidir sobre as coisas que conhece, pelos fatos de baixo de seu juízo. Sabe quem é bom na guerra. Pode eleger um general. Conhece um juiz competente, cumpridor dos prazos, assíduo ao trabalho, incorruptível. Então pode nomear um pretor. Estas coisas o povo aprende mais na praça pública, do que um monarca em seu palácio. No entanto, saberá o povo conduzir um negócio, avaliar os lugares, as ocasiões, os momentos, e aproveitá-los? MONTESQUIEU responde pela negativa. Se pudéssemos duvidar da capacidade natural do povo para discernir o mérito, bastaria olhar para a seqüência admirável de escolhas maravilhosas feitas pelos atenienses e pelos romanos. Isto não pode ser atribuído ao acaso. No entanto, em Roma, os plebeus eram elegíveis, mas, raramente, se elegiam. Em Atenas, os magistrados podiam vir de qualquer classe, porém, jamais, o povo socialmente inferior pretendeu as magistraturas dos que podiam se interessar pela própria salvação ou glória. Como a maioria dos cidadãos, que está apta a eleger, não para ser eleita, o povo está capacitado para julgar a gestão dos outros, não para governar por si próprio. É necessário que os negócios se desenvolvam numa certa velocidade, que não seja nem muito lenta, nem muito rápida. Mas o povo tem, sempre, muita ou pouca ação. Às vezes, com cem mil braços, tudo abraça; noutras, com cem mil pés, caminha como os insetos <sup>(74)</sup>.

No Estado popular, divide-se o povo em certas classes. Disto depende a prosperidade e a duração das democracias e por isso se distinguem os legisladores. Em Roma, a tendência é aristocrática. O voto é econômico e desigual. O dos ricos vale mais, em razão do sistema das centúrias. Na Grécia, SÓLON, conduzido pelo espírito democrático, não fixa o número de eleitores, porque todos estão nesta categoria, mas determina os elegíveis. Não só a divisão entre os que têm e os que não têm direito ao sufrágio é lei fundamental. Também o é a maneira de dar os sufrágios. O sorteio é da natureza da democracia; o sufrágio pela escolha é da natureza da aristocracia. O sorteio é uma maneira de eleger que a ninguém aflige, deixando a cada cidadão uma esperança razoá-

(72) *Idem, ibidem.*

(73) *Idem, ibidem.*

(74) *Idem, ibidem.*

vel de servir a Pátria. Mas, como tal maneira é, em si, defeituosa, foi na sua regulamentação que os grandes legisladores se revelaram (75).

SÓLON estabeleceu em Atenas que os cargos militares seriam preenchidos por eleição e os juizes seriam escolhidos por sorteio. Mas só entrariam no sorteio os que se candidatassem. O sorteado seria examinado por um juiz. E podia ser denunciado por qualquer um. Resultava assim um sorteio e uma escolha. Depois de exercida a magistratura, havia também um julgamento. Quem, acaso, não tivesse capacidade suficiente para exercer o cargo público teria repugnância em candidatar-se ao sorteio. MONTESQUIEU cita ARISTÓTELES para fundamentar a sua tese do sorteio: *Videtur democratiae esse proprium magistratus sortito capi: electione vero creari oliigarchiae convenire (Polít. Liv. IV)* (76).

Outra lei fundamental da república democrática consiste na fixação da maneira de depositar os votos: públicos ou secretos. Cita, a respeito, CÍCERO, para quem uma das causas da queda da República Romana foi a de que as suas últimas leis tornaram o voto secreto. Sem dúvida, os votos devem ser públicos. É preciso que o povo seja esclarecido pelo exemplo de como votam os homens principais, e contido pela gravidade de certas personagens (77). O maior problema desta questão refere-se à corrupção, a que pode estar sujeito o sufrágio. Mas, quando, numa aristocracia, o corpo dos nobres vota, ou, numa democracia, o Senado, e sendo o objetivo prevenir os conluios, os sufrágios não deveriam ser muito secretos. O conluio é perigoso num Senado; é perigoso num corpo de nobres: não o é no meio do povo, pois a natureza desse é agir por paixão. Nos Estados, onde o povo não participa do governo, ele se entusiasma por um ator como o faria pelos negócios. A desgraça de uma república ocorre quando desaparecem os conluios; e isto acontece na corrupção do povo pelo dinheiro: ele se torna indiferente, afeiçoa-se aos bens materiais, não, porém, aos negócios; sem importar-se com o governo, ele passa a esperar tranqüilamente seu salário (78).

Outra lei fundamental, na democracia, e que se acha ligada ao problema do sufrágio é a de que só o povo faça as leis...

Como já foi visto, em MONTESQUIEU, o governo republicano pode ser democrático ou aristocrático. Na aristocracia, o problema do sufrágio é também analisado: não pode existir o sufrágio pelo sorteio; ele não teria senão inconveniente. Com efeito, num governo que já estabeleceu as distinções mais opressivas, não será menos odiado quando houver a sorte da escolha; o que se inveja é ao nobre, e não ao magistrado (79).

(75) *Idem, ibidem.*

(76) *Idem, ibidem*, pp. 12/13.

(77) *Idem, ibidem.*

(78) *Idem, ibidem*, p. 13.

(79) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. III, "Des lois relatives à la nature de l'aristocratie".

O princípio genérico do governo republicano é a virtude política, que consiste no civismo. Acaba por implicar na igualdade e na frugalidade, esta simplicidade de vida característica dos governos republicanos. A legislação de uma república deve manter a igualdade e a pureza dos costumes. O regime implica numa certa mediocridade de vida e se aplica em países de poucos habitantes: Estados de pequenas dimensões. Enfim, MONTESQUIEU entende, como depois também o fará ROUSSEAU, que a democracia existe para os Estados-cidades.

Ora, se a natureza da república acarreta as leis fundamentais sobre o sufrágio e seu princípio é a virtude, esta última qualidade será o que deve visar a legislação republicana, a qual atenderá principalmente à educação do povo. É o título mesmo do Livro IV, "Les lois de l'éducation doivent être relatives aux principes du gouvernement". Os princípios podem se corromper, e este é o assunto do Livro VIII — "De la corruption des principes des trois gouvernements", que no capítulo II trata da corrupção do princípio democrático.

O princípio da democracia se corrompe, não só quando se perde o espírito de igualdade, mas ainda quando se torna o espírito de extrema igualdade, e cada um quer ser igual aos que ele mesmo escolheu para o comandar. O povo não pode mais sofrer a autoridade que ele mesmo confiou, e quer ele mesmo exercer o poder.

No caso, desaparece a virtude. O povo pretende exercer as funções dos seus magistrados, por isso não os respeita mais. As deliberações do Senado não importam. Não havendo respeito aos senadores, não haverá aos anciãos, logo também aos pais, aos maridos, aos mestres, e assim por diante. É o excesso de liberdade. Nada mais se respeita, nem mesmo as mulheres <sup>(80)</sup>.

O povo cai nessa desgraça, quando aqueles em que confia buscam corrompê-lo, escondendo a própria corrupção. Para ocultar a ambição, falam da grandeza do povo; para que não seja apercebida sua avareza, elogiam-na no povo. Não causará espanto se votos forem comprados por dinheiro. Não se pode dar muito ao povo, sem dele retirar ainda mais. Para isso, é preciso subverter o Estado. Quando o povo pensa tirar mais vantagem de sua liberdade, aproxima-se o momento de perdê-la. Formam-se pequenos tiranos, que têm todos os vícios de um só. Logo, o que resta da liberdade torna-se insuportável. Surge um só tirano. O povo perde tudo, inclusive as vantagens de sua corrupção <sup>(81)</sup>.

O espírito da igualdade extrema leva ao despotismo de um só. O espírito da desigualdade leva à aristocracia.

A igualdade refere-se, e isto é importante, à cidadania, não às outras coisas. Tal é a diferença entre a democracia regulamentada e a

(80) *Idem, ibidem*, p. 105.

(81) *Idem, ibidem*, p. 106.

desordem. Na primeira, as pessoas são iguais, como cidadãos. Na outra, ainda se é igual como magistrado, pai, juiz, marido e senhor <sup>(82)</sup>.

17. JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1712-1778), a expressão máxima do contratualismo e o maior teórico do autogoverno popular, ao contrário de LOCKE, emana do racionalismo francês. Neste aspecto, é um homem verdadeiramente de seu tempo, em que a razão estava erigida como deusa no templo íntimo de cada um. Estamos no século das luzes. Sua doutrina está no fundo de seu coração, donde sai em visão abstrata. Nada é observação, nada experiência, tudo é uma criação da razão. O engrandecimento da razão fez o do homem. Este é o centro da vida, como admitir sobre ele a opressão do absolutismo reinante? ROUSSEAU será uma fantástica voz na luta contra o absolutismo e a tirania.

Não obstante seu racionalismo, intuirá conclusões maravilhosas e geniais. O fascínio de suas idéias torna-as universais e, ainda hoje, nos leva a meditar sobre a realidade. Isto se explica pelo fato de ninguém ser totalmente racionalista e o gênio ROUSSEAU foi capaz de descobrir dentro de si o homem verdadeiro, com suas aspirações políticas, suas angústias e ânsias de participação no governo da sociedade política.

A exemplo da ciência positiva, ROUSSEAU vai procurar as leis que regem a sociedade humana; ao combater a tirania, homenageia o povo pelo amor que lhe dedica, e constrói utopicamente também a sua república.

17.1. Da sua vida, tão importante para explicar as suas idéias e de fascinante romantismo, tiraremos somente dois fatos. São fundamentais para a explicação de seu pensamento, especialmente, a respeito do sufrágio. Primeiro, ele é genebrino. Segundo, atribui a si certa corrupção pessoal.

Genebra, até 1537, era uma comunidade autônoma, em que o Bispo exercia a autoridade e o Duque de Sabóia a proteção. A partir dessa data, com CALVINO, liberta-se e alia-se à República de Berna e a outros cantões protestantes. Para lá seguem emigrantes franceses, fugindo das perseguições religiosas. Disto decorre o nível bastante intelectual da cidade. ROUSSEAU descende de uma das famílias que para lá emigraram. De certa forma, isto explica a soberania na cidade pertencer à assembléia geral dos cidadãos. Salvo em casos extraordinários, a assembléia delegava poderes ao Grande Conselho dos duzentos membros e ao Pequeno Conselho de vinte e cinco membros; estes últimos exerciam o poder executivo <sup>(83)</sup>. De lá ROUSSEAU sairá com dezesseis anos e, além das portas da cidade, refugir-se-á na casa de M<sup>me</sup>. DE WARENS, convertida católica, sua futura amante, e, segundo pesquisas modernas, agente secreta do Rei de Sardenha. Logo no início do *Contrato*, ROUSSEAU escreverá:

“Nascido cidadão de um Estado livre, e membro do soberano, qualquer frágil influência que minha voz possa ter nos

(82) *Idem*, *ibidem*, Livro VIII, Cap. III, p. 107.

(83) Cf. Mosca, G. & Bouthoul, G., *op. cit.*

negócios públicos, o direito de votar é suficiente para me impor o dever de instruir-me: feliz, todas as vezes em que medito sobre os governos, de achar sempre nas minhas meditações as novas razões de amar o meu país" (84).

Muita coisa acontece na vida de ROUSSEAU, depois de ultrapassar as portas de Genebra. Corrompido pela sociedade, a ela atribui um papel corruptor (85), e isto explicará a resposta à primeira questão da Academia de Dijon, que constitui seu *Discurso sobre as Ciências e as Artes*. Afinal, o homem é essencialmente bom e a sociedade o corrompe. Pois ROUSSEAU, na sua vida de andarilho, entra em contato com a humanidade simples e boa. Por que a estrutura social há de ser opressora? Nasce aí o seu amor pelo povo. Nas *Confissões*, conta que indo de Paris a Lion, bateu à porta de um camponês para pedir-lhe abrigo e alimentação. A princípio, aquele homem simples atende-o mal, desconfiado de que ROUSSEAU fosse agente do governo a fiscalizar o pagamento de impostos. Depois, na medida em que desperta a confiança, nasce a camaradagem (86). Este fato corriqueiro é suficiente para explicar a sabedoria do povo que ROUSSEAU irá realçar no *Contrato*: os homens retos e simples não são enganáveis. Quando se vê o mais feliz povo do mundo, composto de camponeses, dirigir os negócios do Estado, debaixo de um carvalho e conduzir-se sempre sabiamente, pode-se evitar, acaso, o desprezo aos refinamentos das outras nações que permanecem ilustres mas miseráveis com tanta arte e mistério? (87).

17.2. O problema do sufrágio em ROUSSEAU necessita ser examinado sob mais de um prisma. Na verdade, em três aspectos: na formação da sociedade política, isto é, no momento do pacto social; na formação do corpo e do governo, isto é, na escolha dos chefes do Executivo; e, finalmente, na soberania popular, isto é, nas ocasiões em que o povo exerce diretamente o Poder Legislativo.

Estes aspectos são encontrados no *Contrato Social ou Princípios de Direito Político*. Deste livro, eminentemente jurídico, está a explicação das idéias roussonianas a respeito do sufrágio. Um dos grandes problemas do *Contrato Social* consiste na sua riqueza, apesar de seu autor havê-lo considerado mero extrato de obra mais extensa. Essa riqueza tem possibilitado a sua utilização nos sentidos mais diversos.

Ao contrário de MONTESQUIEU, que procurou descrever as coisas, ROUSSEAU imaginou as coisas como deveriam ser. Tratou do que hoje se denomina "política especulativa" (88). "Eu busco encontrar se, na ordem civil, pode haver alguma regra de administração legítima e

(84) ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Le Contrat Social; ou Principes du Droit Politique*, Editions Garnier Frères, 1962, em tradução livre.

(85) PRELOT, Marcel, *Histoire* etc.

(86) PORTO, José Luiz de Almeida Nogueira, *op. cit.*

(87) ROUSSEAU, Jean-Jacques, *op. cit.*, Livro IV, Cap. I, p. 307.

(88) PRELOT, Marcel, *Histoire* etc.

segura, tomando os homens como eles são, e as leis como elas podem ser” (89).

17.3. O estado natural, idealizado por ROUSSEAU, é uma hipótese, sem qualquer lastro na realidade histórica, embora seja, na consciência individual, uma realidade efetiva (90). Este estado natural, que, em HOBBS, é o estado de infelicidade e de guerra, e em LOCKE é de dificuldades, concebe-o ROUSSEAU como o da mais plena felicidade. Esta idéia está no *Discurso sobre a Desigualdade*. De fato, os homens são desiguais em inteligência, em energia e em força. Esta desigualdade, todavia, é natural. Neste estado, os homens são iguais na desigualdade. A idéia parece confusa, mas ROUSSEAU pretende demonstrar que os homens, no estado de natureza, são iguais, a sociedade não poderá destruir a igualdade essencial dos homens. Ao contrário, a mais antiga das sociedades, e a única natural, o modelo das sociedades políticas, é a familiar. Os filhos permanecem subordinados ao pai somente o tempo necessário em que eles precisam de ajuda para se conservarem. Ao desaparecer esta necessidade, o elo natural se dissolve. Os filhos, isentos da obediência devida aos pais, e o pai, isento dos cuidados devidos aos filhos, entram todos igualmente na independência. Se, ainda, permanecem unidos, sua união será voluntária e não natural (91). Através do pacto social, os homens criaram a sociedade política, a qual, em lugar de destruir a igualdade natural, substitui por uma igualdade moral e legítima aquilo que a natureza criou de desigualdade entre os homens. Estes, podendo ser desiguais em força e em gênio, tornaram-se iguais por convenção e de direito. Esta igualdade será ilusória nos maus governos (92).

O pacto social é a base sobre a qual ROUSSEAU procurará achar a mencionada regra de administração legítima e segura. Como jusnaturalista, seu maior problema consiste em não admitir quaisquer restrições ao direito natural depois do pacto. Eis que pelo pacto social a sociedade se forma pela alienação total de cada associado com todos os seus direitos à comunidade. O contrato social é, enfim, a solução para o problema fundamental da forma de associação, que defenda e proteja da força do todo (*de toute la force commune*) a pessoa e os bens de cada associado, sendo que por esta associação cada um, unindo-se a todos, não obedece mais do que a ele próprio e permanece tão livre quanto estava no estado natural. Que resulta deste contrato? Um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantas vezes da assembléia que o criaram. Este corpo denomina-se “corpo político” ou “república”. É uno, tem um “eu comum” (*moi commun*), uma vida e uma vontade. Os seus membros chamarão a este corpo de “Estado”, quando ele for passivo; e “soberano” quando ativo. Em relação aos outros corpos semelhantes chamar-se-á “potência”. Seus associados serão cole-

(89) ROUSSEAU, Jean-Jacques, *op. cit.* prólogo.

(90) Cf. TELLES JR., Gofredo da Silva, *A Criação do Direito*, 2 v., São Paulo, 1953, 2.ª parte, cap. I, pp. 141 a 176.

(91) ROUSSEAU, Jean-Jacques, *op. cit.*, Livro I, cap. II, p. 236.

(92) *Idem, ibidem*, Livro I, cap. IX, p. 249.

tivamente o “povo”, particularmente “cidadãos”, ao participarem da autoridade soberana, e “súditos”, no sentido de que estão submissos à lei <sup>(93)</sup>.

Como se forma este contrato? Pela unanimidade dos votos da assembléia imaginada por ROUSSEAU. Realmente, citando GROTIUS, ele afirma que um povo pode dar-se a um rei, mas antes disto já é povo. Existe um ato anterior à eleição popular de um rei. É o ato pelo qual o povo torna-se povo, e que representa o verdadeiro fundamento da sociedade. Com efeito, se não houver uma convenção anterior, como poderá haver a minoria, no caso da eleição? “A lei da pluralidade dos sufrágios constitui, ela própria, o estabelecimento de uma convenção e pressupõe, pelo menos uma vez, a unanimidade” <sup>(94)</sup>. “Há apenas uma lei que, pela sua natureza, exige um consentimento unânime, é a do pacto social: porque a associação civil é o ato maior voluntário do mundo...” E se houver opositores ao pacto social? Ora, o contrato é uma hipótese racional. A existência de opositores o será também. O problema é fácil de resolver. O fato de haver opositores não invalida o ato, mas os exclui dele. Serão estrangeiros, no meio dos cidadãos. Estarão à margem da sociedade política <sup>(95)</sup>.

Não há, evidentemente, sufrágios no pacto social. Este é uma hipótese, uma criação da mente. Nenhuma assembléia houve, nem ROUSSEAU sustenta isto. Ele não imaginaria a reunião de homens para contratarem a sociedade, dando a isto foro de realidade. Apenas, integra seu raciocínio para fundamentar a sua teoria da vontade geral e da soberania popular. Se não houve realmente o pacto; se, na imaginação, ele nasce do acordo unânime dos membros da assembléia; não se há aqui de encontrar o sufrágio universal. Por enquanto, só existe um dado importante para a universalização do sufrágio: a igualdade dos cidadãos na sociedade política.

17.4. O corpo político representa um homem. Tem uma força e uma vontade. É dotado, portanto, das duas faculdades capazes de produzir uma ação livre. Uma, de ordem moral: a vontade que determina o ato. A outra, física: a força que o executa. Um homem andando na direção de um objeto, quer isto e vale-se de suas pernas para caminhar. Sem vontade, ou sem força, não caminharia. Assim também é o corpo político. Tem os mesmos móveis. A força, que é seu poder executivo (*puissance exécutive*) e a vontade, que é seu poder legislativo (*puissance législative*). Este último, a vontade do soberano, pertence ao povo e não pode pertencer senão a ele. Mas, o poder executivo, a força do soberano, a força pública, não pode pertencer à generalidade dos cidadãos. Diz ROUSSEAU: “... não pode pertencer à generalidade como legisladora ou soberana, porque este poder só consiste em atos particulares que não são da alçada da lei, nem por consequência do soberano, que somente age através das leis”. A força pública precisa de um

(93) *Idem, ibidem*, Livro I, cap. VI.

(94) *Idem, ibidem*, cap. V, p. 243.

(95) *Idem, ibidem*, Livro IV, cap. II, p. 310.



agente próprio que a faça agir segundo a vontade geral, que sirva à comunicação do Estado com o soberano e represente, de alguma forma, no corpo político, aquilo que faz, no homem, a união do corpo com a alma <sup>(96)</sup>.

Este agente próprio é o governo, que não passa de um ministro do soberano. Consiste num corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano, para a sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção das liberdades civis e políticas. Os titulares do governo são empregados do soberano, em nome de quem exercem o poder, do qual eles são depositários. Este poder é modificável e passível de ser limitado e reprimido, conforme a vontade do soberano <sup>(97)</sup>.

*Gouvernement ou suprême administration* é o exercício legítimo do poder executivo, da força do corpo político. *Prince ou Magistrat* é o homem ou o corpo encarregado da administração. O governo recebe do soberano as ordens que dá ao povo, e para que o Estado esteja num bom equilíbrio é preciso que haja igualdade de forças entre o governo e os cidadãos, pois estes são *soberano* de um lado e *súdito* de outro. Se o soberano quer governar e o magistrado fazer as leis, os súditos recusar-se-ão a obedecer e resultará a desordem, que pode criar o despotismo ou a anarquia <sup>(98)</sup>.

O fundamental está na relação de proporcionalidade entre a força executiva e a do soberano. E, assim, secundário é o tipo de governo, que pode ser de diversas espécies. Estas distinguem-se pelo número de membros componentes do governo, ou que dele participam.

ROUSSEAU não se afasta da classificação tradicional. O governo será uma democracia, quando o soberano depositar a força executiva em todo o povo ou em sua maior parte. No caso, haverá mais cidadãos-magistrados do que simples cidadãos. Será uma aristocracia, se a citada força pública estiver depositada nas mãos de um pequeno número de pessoas, havendo, portanto, mais simples cidadãos do que magistrados. A monarquia é a forma mais comum de governo, nela a força executiva está nas mãos de um só magistrado. Cada uma destas formas de governo democrático convém aos pequenos Estados. A aristocracia, aos médios, e a monarquia aos grandes, havendo, porém, para essas regras, exceções <sup>(99)</sup>. Interessante é ROUSSEAU afirmar que, tomando o termo no rigor de sua acepção, jamais existiu ou existirá uma verdadeira democracia. É contra a ordem natural das coisas que o grande número governe e o pequeno número seja governado. Para tanto seria necessário um Estado pequeno, onde o povo facilmente pudesse reunir-se; uma simplicidade de costumes, pouco ou nada de luxo, a *virtude*, enfim, de MONTESQUIEU; e, finalmente, uma igualdade em tudo. Se

(96) *Idem, ibidem*, Livro III, cap. I, pp. 272/273.

(97) *Idem, ibidem*.

(98) *Idem, ibidem*.

(99) *Idem, ibidem*, Livro III, cap. III.

houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens <sup>(100)</sup>.

A passagem não é uma incoerência de ROUSSEAU. Para ele, "democracia" é espécie de governo, não é regime político. Nada tem a ver com a sua teoria, designada hoje como "democracia direta", na qual o povo exerce diretamente a soberania. ROUSSEAU está em luta contra a tirania, não realça, porém, o aspecto do governo, entendido como órgão do poder. Para ele, são mais ou menos indiferentes, para a liberdade do povo, as formas de governo. O fundamental está em a soberania pertencer ao povo, isto é, que o povo detenha o monopólio de fazer as leis. Na verdade, há dois caminhos para eliminar o absolutismo. O primeiro é repartir o poder. Este é o do liberalismo aristocrático (LOCKE e MONTESQUIEU). Significa o fim do poder absoluto, porque sua unicidade, que é sua condição, é rompida. O segundo caminho constitui a transferência do poder, das mãos do príncipe, para as mãos da coletividade. ROUSSEAU seguirá o segundo caminho, tentando levar o povo ao poder. Mas a revolução fará como SIEYÈS e dará o poder à nação <sup>(101)</sup>. ROUSSEAU, em nenhum momento, negou a sua doutrina da democracia direta. Ao manifestar seu ceticismo em relação à democracia, referia-se simplesmente à forma de governo, não à estrutura do Estado preconizado. No seu pensamento, a democracia representava a união das forças executiva e legislativa do corpo político num só órgão. Estas coisas, todavia, deviam ser separadas e na democracia unem-se. Ora, o soberano é o povo e detém a faculdade de fazer as leis, não poderá ser ao mesmo tempo o órgão encarregado de executá-las. Afinal, o príncipe e o soberano não são a mesma pessoa, juntos serão um governo sem governo <sup>(102)</sup>.

Para ROUSSEAU, as eleições do príncipe e do magistrado podem ser feitas de duas maneiras, tal como pensava MONTESQUIEU: a escolha e a sorte. Apenas discorda quanto à idéia de o sorteio possibilitar a todo cidadão a ventura de servir à Pátria. A eleição dos chefes é uma função do "governo", não da soberania. Por isso, a sorte é da natureza da democracia, onde a administração é melhor na medida em que os atos forem em menor número. Numa verdadeira democracia, a magistratura não é uma vantagem, mas um ônus, que não se pode justamente impor a um particular, mais do que a outro. A lei só é que poderá impor esta carga àquele sobre quem o sorteio recair. A condição sendo igual para todos, e a escolha não dependendo da vontade humana, não há aplicação particular que altere a universalidade da lei <sup>(103)</sup>.

As eleições por sorteio teriam poucos inconvenientes numa verdadeira democracia, onde todos fossem iguais, e a escolha indiferente. Mas, ROUSSEAU repete que não existe verdadeira democracia. Quando

(100) *Idem, ibidem*, Livro III, cap. IV.

(101) PRÉLOT, Marcel, *Histoire etc.*

(102) ROUSSEAU, Jean-Jacques, *op. cit.*, Livro III, cap. IV.

(103) *Idem, ibidem*, Livro IV, cap. III.

a sorte e a escolha estão combinadas, a segunda deve ser usada para o preenchimento dos cargos que exigem talentos próprios, como os militares. E a sorte convém ao preenchimento dos que exigem apenas bom senso, integridade etc., porque estas qualidades são comuns a todos os cidadãos num Estado bem constituído (104).

Tendo em vista o pensamento de ROUSSEAU, os magistrados ou o príncipe, que são as pessoas encarregadas de exercer o governo, podem ser, na democracia, escolhidos. Como seriam depositários do soberano, e o soberano é povo, fácil é deduzir que deveriam ser escolhidos por todos os cidadãos. Isto, porém, não implica na adesão de ROUSSEAU ao sufrágio universal, no sentido do instrumento ser, apenas, para a escolha dos governantes. O sufrágio, no entanto, é mais do que isto, porque implica numa teoria de representação política.

O direito de votar, para ROUSSEAU, não é importante na escolha dos governantes, na formação do governo, ele se destaca, isto sim, na assembléia do povo, sendo os sufrágios a maneira de apurar-se a vontade geral, pela qual o soberano exerce seu poder.

17.5. O corpo político, na concepção de ROUSSEAU, tem uma força e uma vontade. Encarregado da força executiva será o governo. A soberania popular manifestar-se-á, porém, na vontade do soberano. Esta é a maneira de o povo exercer o poder.

A soberania, segundo ROUSSEAU, é o exercício da vontade geral. Ela é, por isso, inalienável, indivisível e, pelos mesmos motivos, não pode ser representada. Afinal, ela consiste essencialmente na vontade geral, e esta não se faz representar. O soberano, sendo um ser coletivo, a própria sociedade política, o corpo político considerado ativamente, só pode ser representado por ele próprio, pois "... o poder pode transmitir-se, não, porém, a vontade (105). Os deputados do povo não são, nem podem ser, seus representantes, eles se constituem em simples comissários, que nada podem concluir definitivamente. Qualquer lei que o povo, pessoalmente, não ratificou é nula; não é lei (106).

Ao falar do legislador, ROUSSEAU afirma: É preciso deuses para dar leis aos homens. Mesmo porque quem as escreve não detém o poder legislativo, o qual pertence tão-somente ao povo; e este não pode, ainda que desejasse, despojar-se do direito incomunicável de legislar, porque, segundo o pacto fundamental, somente a vontade geral obriga aos particulares, e não se pode saber qual a vontade geral, senão submetendo-a aos sufrágios livres do povo (107). Do contrário, isto é, um povo com representantes, ele renuncia a participar do soberano, pois deixa de ser seu próprio legislador. Um povo com representantes é um povo escravo. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana. Não o é, a não ser durante as eleições dos membros ao Parlamento: "... uma vez esses

(104) *Idem, ibidem*, p. 312.

(105) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. I.

(106) *Idem, ibidem*, Livro III, cap. XV, p. 302.

(107) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. VII, p. 260.

eleitos, torna a ser escravo, a ser nada". Nos breves momentos de sua liberdade, o uso que faz dela bem merece que a perca <sup>(108)</sup>.

Quanto à divisão das leis, ROUSSEAU considera três relações. A primeira representa a ação do corpo político sobre si mesmo. É a relação do todo ao todo, existente entre o soberano e o Estado. As leis que regem esta relação denominam-se "leis políticas" e são fundamentais. O fato de não serem boas não tira delas esta última qualidade, porque um povo é sempre o senhor da mudança de suas leis.

Da relação dos membros do soberano, isto é, dos cidadãos entre si, ou deles com o corpo político, nascem as leis civis. A terceira relação é a dos súditos com a lei, e dela nascem as leis criminais para as hipóteses da desobediência às ordens legais.

E, finalmente, há uma quarta espécie de lei, que não provém de relação alguma, mas é a mais importante, aquela que não se grava sobre o mármore, nem sobre o bronze, mas nos corações dos cidadãos. Tal espécie dá a verdadeira constituição do Estado. São os usos e os costumes, sobretudo a opinião pública <sup>(109)</sup>.

ROUSSEAU está em luta contra o absolutismo, entende que o povo precisa ser soberano. Isto só se dará se o povo tiver nas mãos o poder legislativo. No que diz respeito à força executiva, ao governo em si, nosso autor dá pouca e secundária importância. No entanto, se o povo não deve ter representantes, como exercerá o seu poder? De que forma a vontade geral será manifestada? As preferências de ROUSSEAU são pela democracia direta. A vontade geral expressa-se na lei, deve ser a manifestação do soberano, vale dizer do povo, e será obtida através dos sufrágios do povo em assembléia.

A vontade geral difere da vontade de todos e da vontade particular. Esta última poderá concordar eventualmente com a vontade geral, isto, porém, não será durável e constante. Eis que a vontade particular tende às preferências e a vontade geral à igualdade. O soberano pode dizer: quero atualmente o que deseja certo homem, ou, ao menos, o que este afirma querer. Não pode, todavia, dizer: o que este homem quiser amanhã, eu o desejarei ainda. A vontade geral não pode prender-se pelo futuro. Se, por acaso, o povo prometer obediência e só, ele se dissolverá por causa disto, perdendo sua qualidade. No instante em que o povo tiver um senhor, ele não tem mais soberano e, desde logo, o corpo político se destruiu <sup>(110)</sup>.

Por outro lado, a vontade geral difere da vontade de todos, porque olha só o interesse comum; enquanto a outra vê o interesse privado e é a soma das vontades particulares <sup>(111)</sup>.

É possível que as ordens dos chefes possam passar por vontades gerais, quando o soberano podendo se opor não o faz. Neste caso o silêncio

(108) *Idem, ibidem*, Livro III, cap. XV, p. 302.

(109) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. XII.

(110) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. III, p. 250.

(111) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. III, p. 252.

universal faz presumir o consentimento do povo. A regra, contudo, consiste em que a vontade geral é ou não é. Para isso desnecessária a unanimidade, mas todas as vozes da assembléia devem ser levadas em consideração. Afinal, só a lei do pacto emana da unanimidade <sup>(112)</sup>. O soberano é um só corpo, e não tem mais que uma só vontade. Ela não pode errar <sup>(113)</sup>. Ela visa à conservação comum e ao bem-estar geral <sup>(114)</sup>. É sempre reta e tende sempre à utilidade pública. De uma certa forma, ela é evidente, porque para descobrir-se o bem comum é necessário, apenas, o bom senso. Este bom senso possuem-no os homens simples e retos, que, por isso, não são enganáveis <sup>(115)</sup>. A medida da necessidade em promulgar novas leis, ela será percebida universalmente. O primeiro que as propõe não faz mais do que dizer aquilo que todos já sentiram. Sua proposta não será motivo para discussões porque cada um já resolveu fazer o que ela determinar, assim que esteja certo que os outros o farão também <sup>(116)</sup>.

As deliberações do povo não são sempre corretas. Ele quer sempre seu bem, mas, às vezes, não o enxerga; o povo jamais é corrompido, mas freqüentemente, enganado, e, então, ele parece desejar o que é mau <sup>(117)</sup>.

Enfim, o soberano em assembléia dirá pelos sufrágios: quero ou não quero esta ou aquela lei. Assim se manifesta a vontade geral.

Interessante notar que ROUSSEAU, ao fazer a distinção entre a vontade geral e a vontade de todos os particulares, não quis desprezar esta última. Seria possível que ele, sentimentalmente voltado contra o absolutismo, fosse capaz de não dar importância às vontades dos particulares? Ou, mais que isto, desprezar a vontade de todos? O que ele afirma é serem estas vontades diferentes e que somente a vontade geral é lei. Somos levados, ainda, a imaginar que ele estava então se referindo a um determinado tipo de lei, ou, ao menos, não considerando as leis de interesse particular. Além de dar uma margem relativa à apuração da vontade geral, considerando o problema da falta de unanimidade, reconhece a existência de associações parciais na dependência da grande associação política. Mas, quando se estabelecem facções, as associações parciais à custa da grande, a vontade de cada uma dessas associações torna-se geral em relação a seus membros, e particular em relação ao Estado: pode-se dizer, então, que não há mais tantos votantes quantos homens, mas somente tantas quantas as associações <sup>(118)</sup>. Isto é plenamente justificável, mas se o nó social começa a afrouxar e o Estado a enfraquecer, se os interesses particulares começam a se fazer sentir e as pequenas sociedades a influir sobre a grande, o interesse co-

(112) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. I.

(113) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. III.

(114) *Idem, ibidem*, Livro IV, cap. I, p. 307.

(115) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. III.

(116) *Idem, ibidem*, Livro IV, cap. I.

(117) *Idem, ibidem*, Livro II, cap. III, p. 252.

(118) *Idem, ibidem*.

num se altera e encontra opositores. A unanimidade, desnecessária mas útil, não reina mais nas vozes da assembléia. A vontade geral não se manifesta pelo todo; levantam-se as contradições, os debates e o melhor conselho não passa sem discussões. O Estado estará perto da ruína e a vontade geral, do silêncio. O interesse predominante será o particular. Concluir-se-á que a vontade geral esteja aniquilada ou corrompida? Não, porque ela é constante, inalterável e pura. Mesmo vendendo seu sufrágio por dinheiro, não se faz desaparecer a vontade geral, mas ela é iludida. A falta que comete é de mudar a questão e responder outra coisa diferente da perguntada; ao invés de dizer, com seu voto, o que é vantajoso ao Estado, ele diz ser vantajoso àquele homem ou àquele partido que tal proposta seja aprovada. Assim a lei de ordem pública nas assembléias não está tanto em nelas manter a vontade geral como em fazer com que ela seja sempre consultada (119).

A vontade geral nasce, evidentemente, da maioria. A unanimidade das vozes da assembléia não é necessária. Mas quanto mais próxima estiver a unanimidade, maior será a harmonia e a vontade geral dominante. Fora do pacto primitivo, a voz da maioria obriga aos outros (120). Quando se propõe uma lei à assembléia do povo, não se pergunta precisamente se os membros a aprovam ou não, mas, isto sim, se ela é conforme ou não à vontade geral. Naturalmente há uma graduação necessária da unanimidade conveniente. Uma deliberação grave e importante deve ser tomada considerando-se mais a aproximação da unanimidade do que outra menos grave e importante. Por que não haverá também uma graduação quanto às espécies de leis? As leis políticas, afinal, são mais importantes que as civis. As associações parciais para terem leis necessitariam da vontade geral do corpo em que elas estão encerradas?

17.6. O sufrágio universal não está presente no pensamento de ROUSSEAU, ou melhor, o regime do sufrágio universal não se compreende em suas idéias. O povo tem o direito de votar, direito que ninguém lhe pode tirar. ROUSSEAU, todavia, confessa ter muita coisa para dizer sobre esse direito, mas para tanto precisaria escrever um tratado. O tratado, sim, que ele sonhara escrever e de que o *Contrato* é, apenas, um esboço. Se tivesse sido escrito, quanta coisa do seu pensamento não teria sido esclarecida? E quantos, no futuro, não o teriam usado indevidamente!

O sufrágio, que pode ser qualquer na escolha dos governantes, no exercício da soberania é manifestação da vontade do cidadão em assembléia, para apurar-se a vontade geral. Pelo sufrágio, o cidadão dirá "esta lei é ou não é conforme a vontade geral". Tal sufrágio nada tem a ver com o sufrágio universal da liberal-democracia, que implica em representação política e não em democracia direta.

O nosso fascinante ROUSSEAU, o grande inspirador sentimental do povo na sua revolução, não era bem um homem de seu tempo, con-

(119) *Idem, ibidem*, Livro IV, cap. I, p. 308.

(120) *Idem, ibidem*, Livro IV, cap. II.

siderando os homens que afinal tomaram o poder pela Revolução. Estes usaram o povo, não o amaram. Não fizeram uma revolução pelo povo, fizeram-na pelos proprietários. A Revolução Francesa, afinal, não foi a revolução da igualdade e da liberdade, foi, isto sim, a revolução da propriedade. Depois que esta foi consolidada, o povo não interessou mais. Usaram o pensamento de ROUSSEAU, mas afastaram dele o que poderia atrapalhar. Se o povo não pode reunir-se na praça, deveriam pensar numa maneira de apurar sua vontade. Os acontecimentos políticos, porém, vieram a dar outros rumos à prática daquelas idéias. A fermentação intelectual desde o renascimento não produziu exatamente o que seus líderes preconizavam. Não era chegada a vez do povo, e sim da representação nacional, coisa que ROUSSEAU não admitia.

Enfim, o genial genebrino, naquele momento, importa mais em relação aos fatos que o sucederam, pela influência sentimental que deixou, do que pelo afirmado em sua admirável obra. Eis como LASKI, em louvável síntese, trata do grande revolucionário:

“Radical em teoria, ainda que com um matiz proletário em seu pensamento, contribuiu pouco para seu tempo em recomendações positivas. Seu gênio peculiar serviu menos para determinar o que os homens pensavam em assuntos de constituição social, do que para perturbar suas mentes, tão profundamente, que lhes deu novas bases para seu pensamento. Encarnou em si mesmo todo o desgosto e descontentamento de seu tempo. Ensinou aos homens a visão de seus erros com nova intensidade mas não é fácil dizer se sua influência, em conjunto, foi radical ou conservadora” (121).

Não foi por ROUSSEAU que o sufrágio universal apareceu. Ele expôs, como ninguém, a teoria do autogoverno popular. Seu pensamento pode ter auxiliado, no entanto, o surgimento do sufrágio universal, na medida da defesa da igualdade e da visualização do povo como um corpo único.

Há, porém, uma ligação sentimental. A atribulada vida de ROUSSEAU termina em julho de 1778. Ele, que teve tantos inimigos em vida, passa a ser amado. “Dois anos depois, seu culto rompe todas as barreiras e seu túmulo se torna lugar de peregrinação. As vozes de seus adversários são abafadas pelo clamor das multidões. BONACE, BRISSOT e DANTON rendem-lhe culto. O jovem ROBESPIERRE, o santo da Revolução, dedica-lhe sua vida ao iniciar a carreira política” (122).

Ora, ROBESPIERRE estará à frente dos acontecimentos, quando o sufrágio universal será pela primeira vez aplicado na França Revolucionária.

18. Quando falamos em sufrágio universal, imaginamos logo o direito de voto estendido a todas as pessoas aptas a exercê-lo, vale dizer, àque-

(121) LASKI, H. J., *op. cit.*, p. 180.

(122) PORTO, José Luiz de Almeida Nogueira, *op. cit.*

las titulares de cidadania. A idéia, portanto, de sufrágio universal está ligada à democracia, a um determinado tipo de regime político, muito fácil de intuir. No entanto, nesse regime, plasmado pelos novos tempos, o sufrágio não é sempre estendido a todos. Há um certo grau na sua universalização. Daí a necessidade de distinguir o regime do sufrágio universal do sufrágio nele exercido, que pode variar quanto ao número de eleitores e a respeito do critério para determiná-lo, que vai do censo mais alto ao sufrágio mais restrito e do menos restrito ao mais universal. É preciso, portanto, tratar, de um lado, do regime político onde o sufrágio universal parece deva situar-se, com a representação democrático-liberal; e, de outro, dos momentos da democratização do sufrágio naquele regime. Sob este último aspecto, o sufrágio é concebido como o oposto do censitário ou do restrito. Tal concepção, sem dúvida, consiste numa visão parcial, pois o enfoca de uma de suas múltiplas facetas. De qualquer forma, parece importante saber, dentro do regime do sufrágio universal, os momentos de sua aplicação. Isto se resume, enfim, em ter por objeto as reformas eleitorais, em que o número dos titulares da cidadania aumentou, ou seja, onde um maior número de pessoas passou a interferir na formação do poder político e na escolha dos representantes. O sufrágio universal, assim entendido, é, tão-somente, o direito de voto e a capacidade de cidadania estendidos ao maior número, constituindo, assim, uma instituição liberal, realçada pela revolução anglo-franco-americana, através da qual todo cidadão, observadas as restrições legais, exerce o voto para que o conjunto do povo exerça a soberania (123).

19. Os Estados Unidos da América, citados sempre como padrão democrático e berço indubitável da chamada "democracia ocidental moderna", vivem um regime tipicamente liberal, portanto do sufrágio universal onde os eventuais defeitos deste têm sido minorados em razão de peculiaridades constitucionais e características especiais do processo eleitoral, da estrutura do Estado (federação real), e da participação ativa do povo no sistema partidário.

Naquele país primeiramente se elevou o sufrágio a direito, pelas Constituições de 1776 (Virgínia, Nova Jersey, Maryland e Carolina do Norte) (124).

Quando se explicam as causas da república moderna pelos acontecimentos históricos ocorridos no processo de povoação, do Norte das Américas, pelos colonos de origem inglesa, perseguidos religiosos e cheios de ânsia libertárias, em razão de seu próprio passado, verifica-se que um dos princípios, por eles logo adotados, foi o da igualdade essencial da pessoa e dos direitos, o que evitaria qualquer espécie de aristocracia. Mas, paradoxalmente, se observa que o princípio adotado não chegou a extinguir as diferenças de raça, pois os peles-vermelhas não foram compreendidos na comunidade livre dos brancos e permanece-

(123) ORGAZ, Arturo, *Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales* (verbete "sufragio universal"), Córdoba, Ed. Assandri, 1952.

(124) PAULINO, Jacques, *Curso de Direito Constitucional*, 3.<sup>a</sup> ed., RJ, Forense, 1962, Cap. XXIX, pp. 113 e segs.



ram fora do autogoverno. Da mesma forma, os negros, importados da África para a escravidão, nem mesmo livres adquiriam direitos políticos (125).

A federação americana, por outro lado, ocasiona uma disciplina diversificada do problema eleitoral. As restrições do direito ao sufrágio são muitas e várias. O homem negro ainda lutou, como as notícias dos jornais evidenciam, para conquistar emancipação política. Durante muito tempo, e em muitos Estados da federação, houve, além das raciais, condições e restrições de toda ordem para o exercício do direito político, como a condição de ser proprietário e as qualificações religiosas. A idéia que sustenta a exigência do eleitor a ser proprietário, em muitos lugares, ainda permanece disfarçada no imposto eleitoral e nas repetidas sugestões de privar do direito de voto os que recebem assistência pública. Em Maine, Massachusetts e New Hampshire, por exemplo, os miseráveis não votam (126).

Essas menções representam contraditória conclusão, no sentido de que, onde o regime do sufrágio universal mais se aperfeiçoou, ele não é totalmente universal.

20. Na maioria dos países europeus, o sufrágio universal substituiu o censitário há pouco tempo. Em regra, o regime do censo alto entrou em vigor meio século antes do estabelecimento do sufrágio universal. Assim, na França, o sufrágio restrito apareceu em 1789 e o universal consolidou-se em 1848; na Alemanha, o primeiro em 1849 e o segundo em 1871; respectivamente, em Portugal, 1826 e 1878; na Espanha, 1869 e 1890; na Bélgica, 1830 e 1893; Na Holanda, 1848 e 1896; na Suécia, 1814 e 1907; na Áustria, 1861 e 1907; na Itália, 1848 e 1912; na Dinamarca só o universal em 1915; na Inglaterra, 1430 e 1918 (127).

A experiência, portanto, do sufrágio universal é muito pequena, porém o suficiente para que tenham incidido sobre ele as mais veementes críticas e ataques. Basta olhar para a Europa deste século XX, devastada barbaramente por duas guerras, que o sufrágio universal não evitou, por duas vezes reerguida tecnologicamente, mas sobrevivendo cheia de dramáticos problemas políticos diante dos quais o sufrágio universal permanece impotente.

BURDEAU faz observações interessantes sobre a experiência do sufrágio. Diz haver duas etapas de sua universalização, sendo a primeira a da conquista e a segunda a da aplicação. Durante o período da luta para seu estabelecimento, representou ele uma técnica representativa, suscetível de apaziguar as reivindicações das massas, uma concessão necessária à paz pública. Os próprios beneficiários viram nele uma panacéia. E ninguém procurou dele se aproveitar praticamente. Só depois, quando as forças sociais se organizaram em função do sufrágio, foi possível sua

(125) BLUNTSCHLI, *Théorie Générale de l'Etat* (traduit par Armand De Riedmatten, 3.<sup>e</sup> ed., Paris, Guillaumin, 1891, pp. 420/21/22.

(126) RODEE, C. & ANDERSON, T. J. & CHRISTOL, C., *Introdução à Ciência Política*, trad. de Maria da Glória N. Ferreira, RJ, Agir, 1959, 2 v., pp. 120 e segs.

(127) LAVERGNE, Bernard, *op. cit.*, pp. 38 e segs.

utilização realista. Isto só se deu, com prejuízo da concepção primeira de técnica representativa e sua interpretação nova transformou-o num instrumento de conquista do poder. Aí começa verdadeiramente o período de aplicação do sufrágio (128). A cronologia dos fatos demonstra também que o sufrágio universal foi conseguido, na maioria dos países, em duas etapas. Após uma introdução prematura, como reivindicação da massa revolucionária, e de efeito nulo ou efêmero, surgiu definitivamente como concessão de um governo estável. Assim os momentos se sucederam: França (1793-1848), Alemanha (1849-1871), Bélgica (1830-1892), Holanda (1848-1896) (129).

Desde já, uma observação atestadora do falso critério em descrever o sufrágio universal como antípoda do censitário ou restrito. Comparando as séries de datas citadas nas linhas anteriores, verificamos que, na primeira relação, a oposição de datas se faz entre os momentos da aplicação do sufrágio restrito e do universal. Enquanto que a segunda relação refere-se a duas datas de estabelecimento do universal. No entanto, as datas relativas à Alemanha, Bélgica e Holanda são as mesmas. Afinal, naqueles anos, respectivamente, 1849, 1830, 1848, o sufrágio era universal ou censitário? A incoerência não é nossa. Estas relações foram assinaladas por autores diferentes (LAVERGNE e BURDEAU) e servem para demonstrar a precariedade em definir o sufrágio universal por oposição ao censitário, pois nem mesmo dois estudiosos daquele porte concordam na análise para saber, segundo aquela interpretação, quando o sufrágio é universal e quando não. Na verdade, naquele sentido, ele não pode ser totalmente universal, comportando sempre alguma restrição. Até que ponto as restrições conservam-no "sufrágio restrito"? E quais supressões delas fazem-no "universal"?

20.1. Na França de 1789, a questão da soberania popular em face do sufrágio universal foi proposta à Assembléia. Esta não aceitou o sufrágio universal. Pela Constituição de 1791 a soberania reside na nação inteira e não no conjunto dos cidadãos, considerados individualmente. A nação é vista como personalidade distinta dos indivíduos que a compõem (130). Data desta época o tipo de representação da democracia liberal. Pela Constituição de 91, Tit. III, Cap. I, Sec. 3, art. 7, os representantes nomeados pelos departamentos não serão representantes dos departamentos pelos quais se elegeram, mas da nação inteira. O deputado não representa os eleitores, mas, isto sim, a entidade "nação" (131). Não deixa de ser curioso o fato de a Assembléia rejeitar a idéia do sufrágio universal, fundamentada justamente naquilo que os defensores deste último o baseiam, isto é, na soberania nacional e não na soberania popular. A teoria do "eleitorado-direito" cedeu, naquela ocasião, à do "eleitorado-

(128) BURDEAU, Georges, *Traité de Science Politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953, v. 4, p. 433.

(129) *Idem, ibidem*, p. 434.

(130) BURDEAU, Georges, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 5.ª ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1947, p. 120. DUGUIT, Léon, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 3.ª ed., Paris, Librairie Fontemoing, 1918, § 79.

(131) BARTORI, Giovanni, *A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno*, trad. de Ernesta e Rosa Gaetani, Edições Brasileiras de Estudos Políticos, 1962, pp. 19/20.

função". O voto para a Assembléa não era o ato assegurador do direito ao sufrágio, mas, apenas, uma função pública. Isto é de grande interesse prático porque significa o abandono do sufrágio universal, o qual conduz necessariamente à concepção do "eleitorado-direito", e justifica a conformidade de um sufrágio restrito com o princípio da soberania nacional (132).

A Assembléa Constituinte pertencia à média burguesia. Possuía, por isso, todas as razões para adotar a tese que afastasse a massa popular da direção dos negócios públicos. Concebeu, então, um sistema eleitoral que salvaguardasse, a um só tempo, a idéa democrática e o interesse do país, recusando o direito a uma multidão de indivíduos, que não eram dotados de educação nem de preparação política necessárias (133). O predomínio das classes burguesas foi assegurado. E nasceu a "democracia governada" (134). A lei de 22 de dezembro de 1789 e a Constituição de 1791 estabeleceram, portanto, um sufrágio restrito em dois graus. Os cidadãos foram classificados em "ativos" e "passivos". As assembléas primárias elegiam as eleitorais. Os cidadãos passivos só faziam parte das assembléas primárias. E inúmeras condições eram exigidas para o exercício da cidadania (135).

Em 10 de agosto de 1792, a Assembléa, debaixo de forte pressão, convocou o povo à Convenção Nacional e no dia seguinte suprimiu a distinção entre os cidadãos (136).

A Convenção foi a primeira assembléa francesa eleita pelo sufrágio universal. Nasce a "democracia governante". Este é um momento de excepcional importância. É a grande transição. Depois de alterado o sistema eleitoral, suprimido o direito de sufrágio baseado na fortuna, aboliu-se a realeza (21-9-1792) e quatro dias depois proclamou-se a república (137). O grande vitorioso é ROUSSEAU, ainda que seu discípulo ROBESPIERRE seja tão-somente o instrumento delirante de uma vitória sentimental. O projeto da nova Constituição é de HÉRAULT DE SÉCHELLES. Donde nasce a Constituição Montanhesa de 24 de junho de 1793. Ela transcreve textos inteiros do *Contrato Social*. Visa mais a igualdade que a liberdade. Cada cidadão tem um direito igual de concorrer à formação da lei e à nomeação de seus mandatários (137).

A nova Constituição procede da idéa do fracionamento da soberania entre os indivíduos, e aplica imediatamente ao sistema eleitoral o sufrágio universal direto. O papel dos cidadãos não se limita a uma larga participação eleitoral. São chamados a tomar diretamente as decisões, através do referendo popular. Organiza-se assim um governo semidireto. O corpo legislativo propõe as leis (disposições mais impor-

(132) BURDEAU, Georges, *Manuel etc.*, p. 120.

(133) *Idem, ibidem*.

(134) *Idem, ibidem*, p. 123.

(135) DUGUIT, León, *Manuel etc.*, § 79.

(136) *Idem, ibidem*.

(137) BURDEAU, Georges, *Manuel etc.*, pp. 123/124.

tantes) à vontade popular; e baixa decretos (menos importantes) sem a anuência do povo. O Poder Legislativo exerce-se por uma assembléa única, eleita por sufrágio universal, durante o espaço de um só ano, a fim de que o povo a ela não se vincule por muito tempo (138).

A Constituição de 93, por razões políticas, não entrou em vigor. O sufrágio universal do império de ROBESPIERRE não vingou. Só reaparecerá em 1848 com LAMARTINE. Mas, é curioso! A Constituição do ano VII, de 22 de frimário, com BONAPARTE, seguindo a fórmula de SIEYÈS — a confiança deve vir de baixo e o poder do alto — restabelece o sufrágio universal. Todos são eleitores, mas ninguém elege e ninguém é eleito (139).

Em 1848, proclama oficialmente LAMARTINE:

“Todo francês que alcançar a idade adulta é cidadão; todo cidadão é eleitor. Todo eleitor é soberano. O direito é igual para todos, e é absoluto. Nenhum cidadão pode dizer a outro: eu sou mais soberano do que você. Considerai vosso poder, preparai-vos para exercê-lo e sede dignos de entrar na posse de vossa soberania” (140).

Para BURDEAU, a característica e sustentáculo da unidade política no variegado período de 1848 a 1875, quando diversos regimes se sucedem, consiste na adoção do sufrágio universal. O decreto de 5 de março de 1848 repete a convocação do povo para a Convenção de 92, e, pela segunda vez, funciona o sufrágio universal (141).

A Constituição de 4 de novembro de 1848 não precisa ser interpretada para saber-se da adoção do sufrágio universal. Di-lo expressamente nos arts. 24 e 25:

“O sufrágio é direto e universal. O escrutínio é secreto”;  
— “são eleitores, sem condição censitária, todos os franceses maiores de vinte e um anos, no gozo de seus direitos civis e políticos” (142).

A ascensão das massas à vida política limitou-se à sua participação na eleição. O regime representativo, estabelecido pela Carta de 1848, não outorgou ao povo nenhuma iniciativa, nem mencionou o referendo (143).

Em 1875, o sufrágio universal consolida-se definitivamente, nos termos e padrões atuais.

(138) *Idem, ibidem*, pp. 125/126.

(139) *Idem, ibidem*, p. 129.

(140) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, p. 444.

(141) BURDEAU, Georges, *Manuel etc.* p. 140.

(142) DUGUIT, Léon & MOUNIER, H. & BONNARD, R., *Les Constitutions et les Principales Lois Politiques de la France Depuis 1789*, 4.<sup>a</sup> ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1952.

(143) BURDEAU, Georges, *Manuel etc.*, p. 141.

Antes disso, todavia, houve o golpe de estado de 2 de dezembro de 1851. Sua origem indireta foi o apoio que o príncipe-presidente soube obter do povo, irritado pela lei eleitoral de 31 de maio de 1850, que restringia em proporções consideráveis o número de eleitores, exigindo condição de domicílio de três anos na mesma comuna. Na sua proclamação, LUÍS BONAPARTE afirmou que o sufrágio universal estava restabelecido. Ilusão! Na verdade, renascia o cesarismo! (144).

Que dizer do sufrágio universal na agitada França? Parece-nos que a frase de ALAIN é suficiente: "um tirano pode ser eleito pelo sufrágio universal, e não será menos tirano por isso". Quantos exemplos na história? Afinal, HITLER não conservou as leis eleitorais da República de Weimar e não foi por elas que chegou ao poder? Na Rússia soviética as "eleições" e o "sufrágio universal" não foram mantidos?

20.2. A democratização do sufrágio na Inglaterra é tida como modelar. Lá as reformas eleitorais sucederam-se de maneira lógica e progressiva. De 1832 a 1918, pouco a pouco, as forças novas lentamente foram absorvidas no processo político, através dos partidos, e aceitaram as tradições parlamentares preexistentes. Isto é do espírito do povo inglês. Sempre, tradicional e revolucionário na tradição, as grandes modificações enquadraram-se nos padrões das antigas leis da terra. Se a Inglaterra não passou pelas crises do século XIX, comuns em todos os países da Europa, deve ter sido em razão da sua prudência na reforma eleitoral (145).

As diversas etapas da universalização do sufrágio foram precedidas de várias tentativas e, afinal, concedidas pelo próprio governo.

Em 1832, findou-se uma campanha que remontava à metade do século XVIII, interrompida pela Revolução Francesa e renovada com o apoio dos radicais da escola de Bentham. Desde 1745, DASHWOOD reclamava o direito de os súditos serem livres e lealmente representados no Parlamento. Sua proposta foi rejeitada. Mas, em 1769, insistiu-se nela pela Sociedade de Defesa da Carta de Direitos, que visava a uma representação mais igual. A partir daí, a idéia foi defendida pelos grandes liberais: JOHN WILKES, CARTWRIGHT. Os acontecimentos da Revolução Francesa fizeram com que a reforma fosse adiada. Quem se arriscasse propor a extensão do sufrágio seria estigmatizado, no mínimo, como jacobino. Só em 1819 a ocasião da campanha ressurgiu. Proposições de BURDETT, RUSSEL, LOMBTON, foram feitas e rejeitadas. Em 1830, Lord GREY obteve do rei autorização para dispor um ato de reforma eleitoral. A ela a Câmara dos Comuns se opôs, e, por isso, foi dissolvida. A nova maioria, favorável ao Gabinete, aprovou o projeto de 12 de dezembro de 1832. Por ele o sufrágio ainda é restrito, mas o critério do censo abrandou-se. O efeito da lei é aumentar por volta de cinquenta por cento o número de eleitores (146).

A reforma de 1867 também foi precedida de diversas tentativas. DISRAELI, que a princípio se opunha à idéia quando defendida por

(144) *Idem, ibidem*, p. 142.

(145) BURDEAU, Georges, *Traité etc.* p. 434.

(146) *Idem, ibidem*, p. 435.

GLADSTONE, acabou por realizá-la, definindo ser o espírito da lei a restituição às classes trabalhadoras dos direitos, reconhecidos já pela antiga lei do país e que a "Reform bill" de 1832 desconhecera, confiando o poder à classe média. Foi assim que o número de eleitores dobrou nas cidades, triplicou na Escócia e aumentou em cinquenta por cento nos condados (147).

As vantagens da lei de 1867 só foram estendidas aos condados pelo "Representation of the people act", de 6 de dezembro de 1884. No entanto, um milhão e meio de cidadãos, maiores do sexo masculino, permaneceram privados do direito de sufrágio. Finalmente, em 1918 todos os homens maiores de 27 anos e mulheres maiores de 30 anos passaram a votar. E só em 1928 o limite de idade das mulheres equiparou-se ao dos homens.

21. Nunca é demais repetir que nesta parte o sufrágio universal está definido por oposição ao sufrágio restrito ou censitário. Pressupõe-se aqui um regime determinado, no qual se discute a alternativa de o direito de voto ser estendido a um maior ou menor número de pessoas. A incoerência é muito grande. Os teóricos deste tipo de regime afirmam que a soberania pertence ao povo ou à nação. Dizem "povo" quando interessa salientar o aspecto popular demagógico do estado de coisas. Mas quando é preciso, para satisfação dos interesses dos privilegiados do poder, afastar ou reduzir a influência do povo (entidade real), recorrem à nação, concebida como ente ficto. De uma certa forma não distinguem bem a soberania popular da soberania nacional. Outras vezes, qualificam de povo apenas parte da sociedade, excluindo dele camadas importantes da comunidade social. Assim, o miserável, o menos protegido pela sorte financeira, o "improdutivo", dizem, não é povo. É populacho! Da mesma forma, para os marxistas, no processo revolucionário, povo é, apenas, a massa proletária com os ativistas do partido e a burguesia progressista. Enfim, para eles, povo é quem ajuda a revolução. O problema do número de eleitores e das condições para o exercício da soberania é semelhante.

A princípio, os detentores do poder asseguram que o poder deve ser expressão da vontade popular. Depois, afirmam que esta vontade deve ser averiguada pelo processo do sufrágio universal, isto é, de uma maneira em que todos participem. Posteriormente, concluem de modo muito lógico que, afinal, nem todos podem votar. Começam as restrições. Já dissemos: o sufrágio universal na acepção exata não é possível. As crianças, os loucos, os condenados, os incapazes de exercer os direitos políticos não podem, nem devem votar. DUGUIT faz uma relação das restrições, dividindo-as em perpétuas e temporárias (148). As primeiras existem em razão da vida. Resultam de defeitos naturais das pessoas. O cerco, porém, vai aumentando. Para votar é preciso instrução: analfabeto não vota. É preciso uma certa instrução: quem souber apenas ler e escrever também não vota. Não basta uma certa instrução,

(147) *Idem*, *ibidem*, p. 436.

(148) DUGUIT, Léon, *Manuel* etc., § 79.

é preciso um conhecimento capaz de compreender os fins da política: nasce o censo alto. E o sufrágio universal, que de universal (em relação aos eleitores) tem muito pouco, vai, de restrição em restrição, perdendo o conteúdo de sua própria definição.

As limitações vão além. Até pouco tempo, dentro das fronteiras liberais do sufrágio universal, a mulher não votava. A lista a seguir mostra a data em que alguns países passaram a usar o voto da mulher: Nova Zelândia — 1893; Austrália — 1902; Noruega — 1913; Dinamarca — 1915; Canadá — 1917; Grã-Bretanha (com mais de 30 anos) — 1918; Alemanha — 1918; Luxemburgo, Áustria, Polônia, Tcheco-Eslováquia, Hungria (com mais de 30 anos) e Lituânia — 1919; Estados Unidos — 1920; Suécia, Bélgica (viúvas de guerra) e Liechtenstein — 1921; Romênia — 1923; URSS — 1924; Grã-Bretanha (para a idade de 21 anos) — 1928; Espanha — 1931; França, Iugoslávia, Albânia, Guatemala — 1945; Itália — 1946; Síria, Líbano, Índia e Paquistão — 1952 (149).

Seria o caso de indagar: que sufrágio universal é este, pelo qual as mulheres, os negros, os de certa idade, os analfabetos etc. não votam?

Prosseguindo nesta linha de pensamento, verifica-se a maleabilidade do sufrágio universal, transformado de técnica representativa em instrumento dos titulares do poder. Estes ampliam-no ou o restringem conforme as conveniências. Como bandeira demagógica, oferecem-no a todos; por necessidade, o condicionam mais e, se for ainda imprescindível, não hesitam em negá-lo a todos, escorados no que dizem ser “o despreparo do povo para a democracia”.

Os donos do poder também fazem o contrário se lhes convier. Estendem o voto, aumentam o número de eleitores, prometem maior participação. A seguir, providenciam, ou melhor, antes mesmo da concessão, asseguram-se de que o poder não mudará de mãos.

O sufrágio universal, na concepção a que estamos aludindo, implica na igualdade dos homens e no dogma da infalibilidade do povo. Ora, isto é facilmente contestável. Os homens não são iguais. Dentro do próprio regime as opiniões divergem. É comum alguém julgar-se mais capaz de escolher do que o próximo. Como o voto de um professor pode valer o mesmo que o voto de um operário?

As críticas fundam-se na flutuação ética dos Parlamentos, no baixo nível eventual dos eleitos, na corrupção dos políticos, no império da vaidade, na defesa dos interesses pessoais em prejuízo do interesse nacional. Como acreditar na infalibilidade do povo, se ele mesmo não se importa, se vota por obrigação, se por dinheiro ou benefício, se é suscetível de ludíbrio, de engano, de erro...?

O sufrágio universal acaba ensejando, tão-somente, a conquista do poder, pelo grupo político que melhor soube aproveitá-lo. Mas em relação à classe detentora do poder, que os grupos políticos disputam, o

(149) Cf. Rodee, C. & Anderson, T. J. & Christol, C., *op. cit.*, p. 120.

sufrágio universal não é mais que uma válvula de segurança, e esta não utiliza a força que libera, mas a neutraliza (150).

As críticas à universalidade do sufrágio não fogem a seu sentido aristocrático. Elas são exacerbadas pelos eventuais defeitos do sistema de representação. O sufrágio universal, aparentemente, dá maior valor à quantidade do que à qualidade. Sua aplicação parece realizar o império do número, o governo dos piores, o primado do dinheiro, este, quase sempre, transformado em grande eleitor. Tais conseqüências não satisfazem à maneira de pensar elitista, que, pelo menos, no bom sentido, almeja a primazia da inteligência e dos valores espirituais e culturais. Por outro lado, a idéia da universalização máxima do sufrágio acarreta a da visualização do povo, como massa imprevisível e perigosa, diferente da grandeza do povo real com suas aspirações pessoais e comunitárias. Em termos políticos, amolda-se o sufrágio universal à mentalidade revolucionária de esquerda, sem dúvida nos seus primórdios, saudado como a aurora da revolução marxista.

Como se não bastassem essas críticas de natureza substancial, existe, ainda, toda uma gama de questões instrumentais consistentes nas fórmulas de voto secreto ou aberto, de proteção à vontade do eleitor, das elegibilidades e inelegibilidades.

A alternativa que se coloca, porém, está em definir o sufrágio universal como oposição ao restrito ou conceituá-lo como a participação do povo no processo político, independentemente da forma dessa participação.

22. A idéia do sufrágio universal está, obviamente, ligada à da democracia. Na realização desta última, ocupa papel relevante o sistema de representação nacional, típica da liberal-democracia. Para compreendê-lo será mister tratar da democracia em si, de onde emanou a representação política.

Democracia é expressão, sem dúvida, muito extensa. A maioria dos regimes modernos proclama-se democrática. O exame deste problema representa angustiante barreira para os politólogos de todos os tempos.

A democracia antiga é direta. Existe na "cidade" e procura a liberdade de todos num reino politicamente igual para todos. Mas importa muito a comunidade social. Todos são livres em função do todo social. O exemplo mais marcante desta espécie de democracia é a grega: o povo reunido na praça. A idéia, portanto, é bem próxima da de ROUSSEAU. O povo autogoverna-se na assembléia. A democracia grega era, sobretudo, um estado de espírito. Foi produzida como uma obra de arte. Nasce do amor maior pela liberdade que pela autoridade. As condições e ocasiões que possibilitaram a cultura grega ensejaram a democracia grega. Como todos participam da assembléia, gozando da mesma liberdade e usufruindo do mesmo poder de decisão, a maioria reina na democracia antiga. Tal regime é incompatível com o mundo moderno. Viabiliza-se, apenas, em pequenos Estados, onde se permita ao povo

(150) BURDEAU, Georges, *Traité etc.*, p. 434.



ocupar-se dos negócios públicos. Pressupõe uma vida simples, de atividades profissionais pouco importantes, como nas nações situadas nos vales perdidos das montanhas. Lembra um pouco o paraíso terrestre. É sonho utópico. Ou, então, presume uma classe escrava encarregada dos trabalhos cotidianos, enquanto os senhores se deliciam na vida e dispõem de tempo para governar-se. Não passaria pela cabeça de ninguém, hoje em dia, estatuir tal regime. Como reunir todo o povo na praça? Além dos inconvenientes materiais, inafastável seria o risco da ordem pública. De qualquer forma, o regime convém somente aos pequenos Estados, às populações agrícolas, onde a vida é uniforme. Para as nações de vida mais complexa, a democracia direta pode impulsionar momentaneamente ao progresso, mas depois tornar-se-ia inconveniente e perigosa. Predominaria o excesso de liberdade, a ferocidade da massa, o caos libertário da opressão e do desgoverno. Tal qual a igualdade, a liberdade absoluta, sem disciplina, é um grande equívoco. A democracia direta não mais existe, a não ser circunstancialmente, como em alguns cantões da Suíça <sup>(151)</sup>.

A democracia moderna, partindo da liberdade individual, querendo sacrificar o menos possível dela ao todo, para realizar o governo do povo, usa o expediente da representação. De modo que se a antiga é direta, a democracia moderna é representativa. O povo governa pelos seus representantes. A idéia adquiriu novos contornos na liberal-democracia, pois os representantes representam a nação, não o povo. A democracia antiga usava a sorte para designar os ocupantes dos cargos públicos (ROUSSEAU e MONTESQUIEU); a moderna, substituindo o sorteio pela eleição, adquire um elemento aristocrático, porque se presume serem eleitos os melhores <sup>(152)</sup>. Os cidadãos, no regime da representação liberal, não participam diretamente dos negócios públicos. Eles não detêm a soberania; ela pertence à nação, pela totalidade de seus cidadãos. O "corpo de cidadãos", esta é a expressão correta, só tem uma participação direta no processo liberal-democrático: a eleição do corpo legislativo, através da regra aritmética do voto igual por cabeça, e, nos lugares onde existe, da igualdade das circunscrições eleitorais <sup>(153)</sup>. Na liberal-democracia, o povo não governa, os representantes comissionados da nação é que o fazem <sup>(154)</sup>. A eleição, a rigor, não serve para outra coisa, senão a de proporcionar mais força política e independência ao governo <sup>(155)</sup>. Estranha democracia esta, em que o "governo do povo" precisa de força e independência diante do próprio povo!

A liberal-democracia da representação nacional não conferiu a soberania ao povo. Nem ao povo organizado em assembleia, nem ao povo, na sua realidade, distribuído nas sociedades e comunidades naturais. Transferiu a soberania à nação, imaginando-a um conjunto meio abs-

(151) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, p. 410, cap. XX-A, pp. 415/416-418; cap. XXI, p. 419; cap. XXII.

(152) *Idem, ibidem*, p. 410, cap. XX-A, p. 425 Cap. XXII.

(153) *Idem, ibidem*, p. 426, cap. XXII.

(154) *Idem, ibidem*, p. 427.

(155) *Idem, ibidem*.

trato de pessoas, sem ligar para suas heterogeneidades, que seria a “alma viva da pessoa do Estado” (156).

Este “ser nacional” é concebido com caracteres estranhos, nascidos do racionalismo, que o engendrou. Sua intensidade revela-se no patriotismo de seus membros, o que, fatalmente, conduz à preferência da felicidade do grupo nacional em relação à satisfação dos egoísmos particulares, mesmo porque os desejos individuais refletem o anseio do todo (157).

A soberania nacional não é a do povo, a não ser que a ele se dê o nome de nação. Seu princípio não se funda na universalidade dos cidadãos, a título de soma das soberanias particulares, mas na soberania indivisível da nação. Cada cidadão não é detentor de uma parte da soberania, da qual ele não participa, a não ser como membro da nação. O soberano não é mais que um só: a nação (158).

Rezava o art. 3º da Declaração Francesa de 1791: “O princípio de toda soberania reside essencialmente na nação. Nenhum corpo, nenhuma autoridade pode ser exercida sem dela emanar expressamente.” E o art. 1º: “A soberania é uma, indivisível, inalterável e imprescritível. Ela pertence à nação” (159). Por isso, BURDEAU, ao comentar a fórmula do art. 3º da Constituição francesa de 1946 (a soberania nacional pertence ao povo francês), considera-a como regresso, porque ali se combinam duas concepções de soberania que se excluem (160).

A soberania pertence à nação, e é por ela exercida através de seus representantes. Estes são eleitos pelo povo, mas não o representam. O deputado não deverá representar seus eleitores, e sim a entidade nação. O mais interessante é que, neste sistema, a vontade da nação não preexiste à dos seus representantes. São eles os criadores da vontade nacional. A vontade dos representantes é a vontade da nação. O representante quer e decide pela nação. Não pode ser de outra forma, dentro da lógica do racionalismo liberal, que só pode admitir uma vontade nacional reflexa, ponderada e unificada (161).

Toda esta construção ideal serve para afastar a crítica avassaladora sobre o problema do tipo de “representação política”, adotada em certos regimes. De fato, ROUSSEAU tinha razão, um povo com representantes, no sentido do Estado liberal, é um povo escravo. Assim, se o Estado é realmente “representativo”, a implicação seria não ser ele democrático. Representação só pode ser jurídica, e aquela não o é. A representação jurídica provoca uma relação de subordinação entre os representantes e representados. Isto não existe na liberal-democracia. A relação entre os representantes e representados só pode ser realizada pelo mandato,

(156) *Idem, ibidem*, p. 445.

(157) BURDEAU, Georges, *Manuel etc.*, p. 12.

(158) *Idem, ibidem*, pp. 80-82.

(159) DUGUIT, L. & MONNIER, H. & BONNARD, R., *op. cit.*

(160) BURDEAU, Georges, *Manuel etc.*, p. 83.

(161) SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, pp. 21-22.

no sentido privatístico e verdadeiramente jurídico. Tal mandato não existe na representação nacional.

Ora, a representação, sem as suas características essenciais, não é representação. Por ela o povo não se representa e, por isso, os teóricos do sistema recorrem ao ente nação e não ao povo, para explicar o teor de uma representatividade inexistente, no sentido jurídico-privado da expressão.

São os seguintes, em síntese, os aspectos básicos dessa chamada representação nacional na liberal-democracia <sup>(162)</sup>:

a) O fundamento prático do governo representativo está na impossibilidade da democracia direta. A melhor maneira de o povo governar é eleger representantes.

b) A justificação racional consiste na falta de educação suficiente do povo para o exercício direto do poder.

c) Não existe mandato, no sentido jurídico privatístico do termo, entre representantes e representados. A representação não se funda nos desejos particulares e na livre vontade dos eleitores. Estes não são as pessoas principais. O deputado não é representante pessoal do eleitor, nem seu mandatário. Ele representa a nação, não o grupo que o elegeu.

d) Não existe mandato jurídico, porque não pode haver revogação, e o eleito não é vinculado às ordens do "mandante", nem presta-lhe contas.

e) Há o que se chama "mandato representativo", cujo objeto é o exercício da soberania. A nação, titular da soberania, não delega mais que seu exercício. O ato do representante, todavia, é considerado como praticado pela nação representada.

f) A característica do representante não é sua escolha por eleição, mas o poder de exprimir a vontade da nação. O objeto do mandato representativo consiste em dar àqueles, nele investidos, o direito de falar em nome da nação, de tomar as decisões com a força e o valor jurídico que teriam se emanassem do corpo nacional e que, por consequência, não precisam ser sancionadas por uma ratificação popular.

g) O mandato representativo é coletivo. Quando os representantes são designados por eleição, o mandato que os beneficia não é individual, mas é outorgado pela nação, unidade coletiva, ao parlamento.

h) A representação não se analisa como uma transferência de poderes determinados. Há um mandato geral para decidir, em nome da nação, todas as questões. Para tanto, o representante dispõe de toda independência e liberdade, seus atos não precisam ser ratificadas pelo povo.

i) O representante é irresponsável, não precisa prestar contas dos seus atos a ninguém. A eleição não é uma delegação de poder, mas um

(162) Cf. BURDEAU, Georges, *Manuel etc.*, pp. 86 e segs.; BLUNTSCHILI, *Le Droit Public Général* (traduit par Armand de Riedmatten), Paris, Guillaumin, s.d., pp. 37/40,

modo de designação. Como os poderes do eleito vêm da nação e não dos seus eleitores, ele não é obrigado a se justificar, diante de seu colégio eleitoral, do uso dos seus poderes.

j) Se o deputado não tem de prestar contas aos seus eleitores, é porque ele não tinha de receber deles nem ordens, nem instruções. Por isso, este sistema de representação política exclui juridicamente toda possibilidade de mandato imperativo.

Essas são as características, numa visão perfunctória, do regime representativo de que o sufrágio universal faz parte. Este último representa o processo eleitoral através do qual a nação elege seus representantes, estatuidando aquele mandato esdrúxulo, dito representativo. Tal é o regime do sufrágio universal e sua base, justamente, este *processo para a produção da representação*. Esta é a verdadeira definição do sufrágio universal, ainda que ele possa ser utilizado para escolha dos chefes, como por exemplo para indicar o Presidente da República, que é o chefe da nação, mas, neste caso, ele não será, essencialmente, sufrágio universal, na medida em que deixa de constituir-se numa técnica para produzir a representação.

23. Se o sufrágio universal não pode ser definido por oposição ao censitário e sim por ser o processo de um tipo específico de representação política, por que designá-lo como “universal”, já que não importa ser, ou não, “universal” em relação aos eleitores?

O sufrágio não é somente universal, mas também igualitário e unitário (183). Cada cidadão dispõe de um voto igual. O corpo de cidadãos, isto é, o corpo eleitoral, qualquer que seja o critério para determiná-lo, elege — é esta a sua função — como uma “universalidade” (a massa de cidadãos), os representantes da nação. Não importa qual seja o número de cidadãos, nem o critério que o determina. Os cidadãos, o corpo eleitoral, constituem uma “universalidade”. Cada um não vota por si, mas pela nação. Na cabine secreta não está uma pessoa, sim a nação no eleitor. Ele não deve escolher em razão dos seus interesses particulares, mas, isto sim, em função do interesse nacional. A soma dos votos é, também, por isso, uma universalidade. Seu produto determina o “Parlamento”, que age em nome da nação e tem a vontade desta. Nenhuma vontade nacional existe, pela doutrina liberal, antes da determinada pelo “Parlamento”. Logo, a soberania, que não é popular, mas nacional, pertence também ao “Parlamento”.

Eis aí onde está o teor “universal” do sufrágio: na universalidade dos cidadãos, no produto da soma dos votos, no Parlamento. Da mesma forma, a opinião de cada deputado não importa, mas tão-somente o resultado das opiniões de todos os representantes.

O povo no “regime do sufrágio universal” transforma-se em “massa”. Depois que elege seus “representantes”, é indiferente que estes observem ou não a “vontade popular”, porque aqueles determinam, universalmente, a vontade da nação.

(183) DUGUIT, Léon, *Manuel etc.*, p. 328.

24. Não obstante tudo isto, a tendência é falar em soberania do povo por causa do sufrágio universal. Passa-se a discutir, então, o problema sobre prismas desinteressantes. Saber, por exemplo, o grau de extensão do sufrágio universal; discutir a natureza jurídica do sufrágio, se direito e o voto seu exercício; se constitui um direito individual ou apenas função pública, “função de instrumentação do povo: donde ser direito e dever” (164). Se a natureza deste direito é política, ou natural (165). Das elucubrações jurídicas, chega-se logo às filosóficas. O sufrágio universal transforma-se em inevitável processo da democracia. É a metamorfose derradeira da força e da luta pela vida, regentes, segundo DARWIN, da humanidade. Constituindo-se, por isso, cedo ou tarde, na paz final, em que o fuzil é substituído pelo voto. A batalha faz-se antes e não depois da instituição dos membros no governo. Verificam-se, pelo sufrágio, as forças da sociedade (166). Ou, então, se agita a bandeira das eleições diretas. Triste ilusão! Como se o povo, pelo sufrágio, garantisse os direitos e as liberdades públicas, e as gerações futuras ficassem asseguradas de qualquer ameaça.

O ponto crucial do problema da universalização do sufrágio, dentro do seu regime já vimos, é o da igualdade e da “educação do povo”. STUART MILL entendia que ao sufrágio universal devia preceder a educação universal. Mas pretender que os mais educados, os mais preparados, votem melhor que o homem simples do povo, parece-nos uma mistificação de mau gosto. Os piores erros e crimes são os da inteligência. A história demonstra que as aristocracias também morrem pelos seus vícios e incapacidades. Os pretensos melhores são, freqüentemente, os piores. Além do mais, a instrução é sempre privilégio de parte da sociedade. Sabedoria e pedantismo não dão cultura. Os ricos podem estudar, e saber, decorar frases excêntricas para suas exhibições, e decorar suas estantes com livros coloridos. O homem simples do povo, todavia, o trabalhador humilde, o operário das fábricas modernas, intuirá sempre a realidade verdadeira. Pois ele é o único que, em contato direto com a tecnologia moderna, adivinha o sinal dos novos tempos. Tocando com suas mãos a realidade da máquina, estará, em breve, apto para resistir à sua ameaça. Ele compreende mais do que ninguém a miséria da civilização da técnica, e vê logo, por analogia, as desgraças das máquinas eleitorais e a deficiência do aparelho parlamentar.

*O povo há de participar do processo político. Nenhuma restrição lhe poderá ser feita. A sua participação, porém, não há de ser pelo sufrágio, que o massifique, mas pelo sufrágio universal que o liberte.*

Não interessa o grau de universalização do sufrágio no regime do sufrágio universal, porque qualquer que seja o número de eleitores, a participação do povo no processo político não está assegurada.

(164) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, 4.ª ed., RJ, Editor Borsol, 1963, v. 4, pp. 202 e segs.

(165) MINETTI, Ana Francisca, “Tesis presentada p. optar al título de doctora en Derecho y Ciencias Sociales”, Santa Fé, Universidade, 1920.

(166) FOUILLÉ, Alfred, “La philosophie du suffrage universel” (in *Revue des Deux Mondes*, 1884, Troisième période).

O eleitor tem consciência de sua interferência na escolha dos representantes à Câmara dos Deputados, sem, no entanto, que eles sejam seus representantes pessoais.

25. Diante disto, caberia indagar sobre a maneira de organizar o sufrágio universal, com o fito de ele ser, de fato, o instrumento da participação popular no processo político. Em primeiro lugar, talvez caiba o exame da supressão das ficções criadas pela ideologia, para tratarmos da realidade e somente dela. Aquelas ficções ideológicas, que nasceram, sem dúvida, do idealismo, uma vez que transportaram para o nível das instituições algumas idéias, nem sempre compatíveis com a autenticidade da vida, não foram de todo inúteis. Sob certo aspecto, representaram muito na evolução política da humanidade e, por que não dizer, na conquista das liberdades humanas. No entanto, os próprios valores a que visam podem ser sacrificados, se essas fantasias não encontrarem respaldo na existência social. A nação brasileira é uma verdade, sua representatividade uma ficção jurídico-política. O homem é um ente real, mas o seu atributo de cidadania uma abstração. As diversas regiões geoeconômicas e sociais no Brasil constituem fato indisfarçável; a federação, no entanto, nelas não encontra justificativa, nem raiz histórica. O povo constituído de pessoas, com seus interesses próprios, seu trabalho e seu lazer, sua maneira de ser e de agir, peculiar nas suas diferenças individuais e comunitárias, é uma realidade viva e diferenciada. Mas a expressão numérica de uma votação popular, para fins de eleição de seus representantes, uma invenção jurídica, cujo artificialismo se revela na multiplicidade de normas constitucionais, legais e regulamentares, na necessidade de um aparelho judicial sofisticado e complexo para garantir as eleições, fiscalizá-las, apurá-las, fixar a orientação jurisprudencial pertinente etc. Enfim, e isto não se revela apenas no Direito Político; atrás do país legal, fruto da imaginação, da ficção, do racionalismo e, às vezes, da superstição e da ignorância, há um país real, de homens vivos, suas igrejas, seus clubes etc. A distância entre o país legal e o país real se manifesta nas leis não aceitas, que jamais adquirem eficácia; nos programas governamentais e até mandamentos constitucionais que a vida repele e não absorve.

O primeiro passo, pois, para aprimorar o sufrágio universal parece estar na superação da defasagem entre o país legal e o país real, de modo que o sufrágio seja de fato um instrumento apto a bem realizar a representação popular nas decisões políticas. Aliás, os debates nacionais sobre a atividade política vêm ao encontro da tese do distanciamento entre a realidade e a legalidade, entre as eleições e a manifestação da vontade do eleitorado, a vontade dos representados e as decisões dos representantes. Por isso, nascem as permanentes propostas de reforma eleitoral, de criação de sistema de voto distrital, uma melhor ativação da vida dos partidos políticos, critérios de inelegibilidade e de elegibilidade, uma autêntica representação da minoria eleitoral, a educação do eleitor, a institucionalização dos grupos de pressão. Outros problemas surgem desta falta de estrutura legal, com apoio na realidade, para fazer face às crises, que provocam opiniões variadas quanto à solução

do problema político conjuntural: a revolução, o censo alto, a extinção dos órgãos de representação, o desaparecimento de qualquer eleição, a ditadura, o afastamento de qualquer participação popular no processo político.

O sufrágio universal precisa ser organizado de maneira tal que reflita o país real, ao qual deve adaptar-se, deixando de ser um fenômeno inorgânico para adquirir organicidade. Através do sufrágio universal deve-se, de fato, captar a vontade nacional para refleti-la na Câmara de representantes. Ao país real corresponde um povo verdadeiro, inconfundível como o povo-massa. A organização do sufrágio universal há de possibilitar a aproximação do país legal com o país real.

O sistema da representação nacional sugere, ainda, duas observações afetas à idéia do país verdadeiro. A primeira, no sentido de que a representação constitui uma categoria universal, mas nem sempre as nações estão identificadas com as respectivas Casas de representantes. Há, certamente, aquelas em que o sistema funciona melhor. No entanto, *não é difícil observar a peculiaridade da vida de cada nação*: os costumes do povo, suas religiões, seus amores, suas predileções e seus valores, a forma espontânea de organizar-se, seu trabalho, suas estruturas familiar, comunitária e societária. A soberania do Estado nacional há de surgir do povo, confundidos o país legal com o país real, para que a lei surja da verdade da vida do homem e não da fantasia racional dos gabinetes distantes, para, que, somente assim, possa obrigar a todos.

A segunda observação está em que o sistema de representação nacional, conforme ele foi descrito, fortalece sempre ao Estado, com prejuízo aos indivíduos, às pessoas, ao homem, enfim, inserido em seus círculos de liberdade, ao homem real que é o homem situado. Este homem situado é um trabalhador, mas também um cidadão. Não vive só, mas com sua família; e está ligado a seu lazer, suas atividades culturais, esportivas, sociais e religiosas. Toda vez que se fortalece a vontade abstrata da nação, aumenta-se a possibilidade de intervenção estatal, frustrando-se o sonho político de todos os tempos, que é a contenção do monstro leviatânico.

A grande dificuldade está no equacionamento do país real, para fazê-lo representar-se. O empecilho, portanto, é de ordem prática; reside nas fórmulas jurídicas da representação, que possibilite a participação de todos no governo, sem que haja massificação. Esta participação só pode ser feita nas esferas de interesse de cada pessoa, incluindo as pessoas morais.

O progresso da técnica transformou, rapidamente, o mundo. Se o homem não é senhor do universo, reina absoluto no planeta. A ciência tudo pode salvar, libertar e escravizar. Não há mais limites à máquina engendrada pelo homem, que será seu senhor ou seu escravo. A técnica, porém, não está mais guardada nos conventos, nem recolhida nos santuários misteriosos dos sábios e dos iniciados. Ela democratizou-se. E com ela as idéias-forças das revoluções. A mais fantástica das ditaduras

científicas e duradouras não tem condições de apagar a centelha divina do homem, que o faz racional e livre. Em pouco tempo, numa visão otimista da história, nenhuma força conterà o homem na sua expansão libertária, nem o poder bélico, nem a propaganda. O homem capacita-se a utilizar a técnica para si. Em breve, o Estado não deterá, mais, o monopólio da força. Além disso, o Estado não prescinde do homem para exercer seu poder. Se o Leviatã moderno insistir em estender seus tentáculos totalitários, acabará sendo destruído pelos que tentou escravizar e iludir, usando os mais variados métodos, como a máquina eleitoral e a propaganda política condicionante. Duas maneiras há para o desaparecimento do Estado: uma, através do levante incontrollável das massas, numa insurreição sem precedentes, capaz de alcançar o caos mais rapidamente do que, como em outras ocasiões, quando uns poucos chegaram ao poder para a implantação da ditadura; a outra, está no abrandamento paulatino da força do Estado em face da pessoa humana e das comunidades naturais em que ela se insere. Nesta última maneira, o instrumento básico será o sufrágio universal, revelador da consciência crescente que as pessoas tomam da sua situação na política. Tomada de consciência esta que possibilitará a participação em cada uma das esferas do poder que lhe disser respeito e a contenção da interferência estatal, sempre crescente e ameaçadora na vida das pessoas, justificada pela vontade nacional concebida abstrata e fictamente. O sufrágio do futuro há de produzir uma representação popular fundada num mandato mais próximo de seu sentido privatístico, no qual o mandatário representa, de fato, a vontade do mandante e é responsável por isso, podendo a qualquer momento ser destituído da outorga concedida. Somente este tipo de mandato, com a principal característica da revogabilidade, será capaz de dar justificativa ao sufrágio universal, de caráter permanente e diuturno numa democracia tão direta quanto possível. Os representantes do povo real conhecerão a verdade social, porque dela emanarão. A existência de tais representantes não denunciará qualquer usurpação do poder, nem escravidão, nem ilusão dos representados, uma vez que estes, a qualquer tempo, terão condições de destituir os mandatários. O sufrágio de sua escolha não se destacará da pessoa do votante, como as folhas caídas das árvores e levadas pelo vento. O verdadeiro sufrágio universal não despoja o eleitor de qualquer ação, após haver ele exercido seu direito, mas possibilita uma fiscalização constante pela eventual revogação do mandato outorgado.

O sufrágio universal somente é compatível na manifestação do homem real, situado nos grupos naturais, suscetível de produzir a representação popular do povo real. Este sufrágio não houve na antiguidade clássica greco-romana e é diferente da representação medieval, na medida em que desapareceram os outros Estados, clero e nobreza, e em que o monarca não encarna mais os elementos estatais, tornando seu patrimônio o povo e o território. Não foi o sufrágio elaborado como idéia revolucionária, nem aparece nas obras dos mais notáveis pensadores políticos dos tempos modernos. Nasceu da exigência popular em participar do processo político, a partir do autogoverno engendrado pelo racionalismo.



Do futuro sufrágio universal, que não se satisfaz com os sistemas da representação nacional, surgirá a representação do povo real e desta o governo identificado com as aspirações e anseios das pessoas, consciente dos fatos sociais, das diversificações dentro da sociedade política, sabedor da existência do homem em todos os setores da vida. Então, o povo saberá, mais do que ninguém, disciplinar a sua liberdade, conduzindo a humanidade à sua perfeição.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BLUNTSCHLI — *Le Droit Public Général*, traduit par Armand De Riedmatten. Paris, Guillaumin, s. d. *Théorie Générale de l'Etat*, traduit par Armand De Riedmatten, 3ª edição, Paris, Guillaumin, 1891.

BURDEAU, Georges *Manuel de Droit Constitutionnel*. 5ª edição, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1947; *Méthode de la Science Politique*, Dalloz, Paris, 1959; *Traité de Science Politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953, vol. 4º

CHEVALLIER, Jean-Jacques — *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias* (trad. de Lydia Christina). 2ª edição, Rio de Janeiro, Agir, 1966.

DUGUIT, L. & MOUNIER, H. & BONNARD, R. — *Les Constitutions et les Principales Lois Politiques de la France depuis 1789*. 7ª edição, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1952.

DUGUIT, Léon — *Manuel de Droit Constitutionnel*. 3ª edição, Paris, Librairie Fontemoing, 1918.

DUVERGER, Maurice — *Méthodes des Sciences Sociales*. 3ª edição, Paris, Presses Universitaires de France, 1964.

FOUILLÉ, Alfred — "La philosophie du suffrage universel" in *Revue des Deux Mondes*, 1884., troisième période.

KASSEN, Bradeddine — *Décadence et Absolutisme dans l'Oeuvre de Montesquieu*. Genève, Droz, 1960.

LABROUSSE, Roger — *Introduction à la Philosophie politique*. Paris, Librairie Marcel Rivière, 1959.

LASKI, H. J. — *El Liberalismo Europeo*, trad. de Victoriano Miguélez, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

LASSERE, Henri — *De la Réforme et de l'Organisatno Normale du Suffrage Unversel*. Paris, Victor Palme Librairie, 1873.

LAVERGNE, Bernard — *Suffrage Universel et Autorité de l'Etat*. Paris, Presses Universitaires, 1949.

LEÃO, Virginio Marques — "É o sufrágio universal, considerados todos os sistemas interpretativos da soberania, o único compatível com o governo da democracia?" in *Rev. Acadêmica da Faculdade de Direito de Recife*, ano XXIII, 1917.

LOCKE, John — *Two Treatises of Government, with Introduction and Notes by Peter Laslett*. Cambridge University Press, 1960; *Essai sur le Pouvoir Civil; Texte traduit, présenté e annoté par Jean-Louis Fyot; Préface de B. Mirkine-Guetzévitch et Marcel Prélot*. Paris, Presses Universitaires de France, 1953.

LOPES, Mauro Brandão — “Absolutismo e democracia na Inglaterra do século XVII: Hobbes, Locke a Revolução de 1688” (in Introdução ao pensamento Político: conferência proferida no Instituto de Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, SESC-SENAC, em 1953), 1955.

MARION, Henri — *John Locke: Sa Vie et Son Œuvre*. Paris, Librairie Germer-Baillière, 1878.

MINETTI, Ana Francia — “Tesis presentada p. optar al título de doctora en Derecho y Ciencias Sociales”. Santa Fe, Universidad, 1920.

MONTESQUIEU — *De l'Esprit des Loix, avec des Notes de Voltaire, de Crévier, de Mably, de La Harpe, Suivies de la Défense de l'Esprit des Loix*. Paris, Garnier, s. d.

MOSCA, G. & BOUTHOU, G. — *História das Doutrinas Políticas*, trad. de Marco Aurélio de Moura Matos. 2.<sup>a</sup> edição. Zahar, Rio de Janeiro, 1962.

MOTTA FILHO, Cândido — “O despertar do individualismo; a reforma e suas repercussões (in Introdução ao Pensamento Político: conferência proferida (1953) no Instituto de Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, SESC-SENAC, em 1953).

ORGAZ, Arturo — *Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales* (verbete “sufrágio universal”). Córdoba, Edição Assandri, 1952.

PAULINO JACQUES — *Curso de Direito Constitucional*, 3.<sup>a</sup> edição, Rio de Janeiro, Cap. XXIX, pp. 113 e segs., Forense, 1962.

POLIN, Raymond — *La politique Morale de John Locke*. Paris, Presses Universitaires, 1960.

PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1946*. 4.<sup>a</sup> edição, Rio de Janeiro, v. 4.<sup>o</sup>, pp. 202 e segs. Editor Borsol, 1963.

PORTO, José Luiz de Almeida Nogueira — “O contratualismo; Rousseau e o Contrato Social” (in Introdução ao Pensamento Político: conferência proferida no Instituto de Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, SESC-SENAC, em 1953).

PRELOT, Marcel — *A Ciência Política*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964; *Histoire des Idées Politiques*. 3.<sup>a</sup> edição, Dalloz, 1966.

RIBOT, Paul — *Du Suffrage Universel et de la Souveraineté du Peuple*. Paris, Michel Lévy Frères, Editeurs, 1874.

RODES, C. & Anderson, T. J. & Christol, C. — *Introdução à Ciência Política*, trad. de Maria da Glória N. Ferreira. Rio de Janeiro, Agir, 1959.

ROSSEAU, Jean-Jacques — *Du Contrat Social; ou principes du Droit Politique*. Editions Garnier Frères, 1962.

SARTORI, Giovanni — *A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno*, trad. de Ernesta e Rosa Gaetani. Edições Brasileiras de Estudos Políticos, 1962.

SHEPARD, W. J. — “Suffrage” (in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. XIV, Macmillan Company, 1934).

SOARES NETTO, Porfírio — *Do Sufrágio*. Rio de Janeiro, 1913.

TELLES JR., Gofredo da Silva — *A Criação do Direito*. 2.<sup>o</sup> v., São Paulo, 1953; *A Democracia e o Brasil*. Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1965.

WEBER, Alfred — *História Sociológica da Cultura*, tradução de Marla Eduarda Costa da Fonseca e Maria Duarte Siqueira. Lisboa, Editora Arcádia, s. d.