ESTRUTURAS POLÍTICAS E CARACTERÍSTICAS DA DEMOCRACIA NO BRASIL

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI*

Obediente às linhas gerais deste título tratarei em primeiro lugar de definir alguns conceitos essenciais usados para a caracterização dos numerosos modelos políticos que se apresentam ainda com vida no mundo atual.

Veremos com mais profundidade alguns conceitos de democracia para finalmente fazer algumas apreciações descritivas e críticas da aplicação de democracia no Brasil.

A variedade de formas de Estado, de organizações dadas ao poder, as modalidades de sua composição têm sugerido numerosos estudos sobre formas de Estado, formas de governo, regimes políticos, sistemas de governo etc.

Imaginou-se criar uma *tipologia,* neologismo usado para classificar os Estados e os governos, separando-os pelas suas características próprias.

Outros preferiram analisar as estruturas, imaginando uma composição mais complexa, envolvendo todos os órgãos do Estado, em seus aspectos orgânicos e em sua composição global.

Outros, finalmente, imaginaram a construção até de *modelos* políticos que se apresentassem com requisitos suficientes para integrar todo um mecanismos político.

O esforço para elaborar uma *tipologia política* de sistemas e de regimes políticos já é velha. Aristóteles, 300 anos antes de Cristo já havia feito esse esforço, usando inclusive o método comparativo com as constituições existentes, que eram cerca de três centenas.

A idéia de tipos é talvez a mais antiga, aplicada à concepção de Estado: Platão já havia imaginado um tipo ideal e essa idéia foi repetida mais tarde, muitas vezes, por dezenas de pensadores como Thomas Morus, e mais recentemente por Wells.

* Ministro do Supremo Tribunal Federal aposentado. Professor emérito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Diretor do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getulio Vargas.

Jellinek, em sua *Introdução à teoria do Estado,* imaginou um tipo médio e que nada mais seria senão a representação de caracteres comuns a pessoas ou grupos semelhantes como o velho, a criança, certas sociedades, certos Estados, certos regimes políticos.

Pode-se realizar, assim, a representação de um tipo médio, com caracteres comuns. Max Weber se colocava na mesma posição de representação do tipo ideal, com as qualidades médias do tipo comum. Heller insurgiu-se contra essa solução porque esses tipos serão mera criação mental, meras abstrações sem base em nenhuma realidade. Parte de um conceito de valor, conceito puramente subjetivo.

Na verdade, a posição de Jellinek seria mais real porque procura-se-iam as condições comuns para determinar os tipos médios, isto é, aqueles em que concorressem os mesmos elementos, com isto far-se-ia uma tentativa de classificação de Estados.

Estou, entretanto, convencido que não seria possível reunir todos os requisitos em um mesmo tipo de Estado. Daí a necessidade de preferir um exame setorial do problema. Podem ser dados como exemplos: a) estrutura do Estado — mais ou menos centralizado, Estado unitário, federação; b) estrutura do poder — existência ou não dos três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, elementos estes que podem coexistir em um grande número de Estados, qualquer que seja o seu regime político — socialista, autoritário ou democrático; c) mecanismo dos poderes — parlamentarismo e presidencialismo.

Esse método facilita um estudo mais objetivo e uma comparação mais real da estrutura do poder nos diversos Estados para se chegar a uma classificação dos tipos de regime.

É preciso, entretanto, na análise da estrutura do Estado e do poder, não esquecer que existem problemas que a todos superam: o estudo dos regimes políticos e dos sistemas de governo.

Convém desde logo esclarecer outro *equívoco* com a utilização de uma expressão que merece ser mencionada. A ciência política se tem aplicado ultimamente a formular modelos políticos, à semelhança do que se faz em matemática e economia, notadamente.

A palavra *modelo* é usada em diversos sentidos, desde o de modelo físico, como uma pirâmide, uma corrente, para mostrar as correlações sociais, políticas ou administrativas, até seu sentido mais largo, no plano político, como por exemplo o modelo liberal do *laissez-faire,* o modelo socialista.

Em conseqüência, a representação do modelo também varia, pode ser física, pictórica, matemática, ou meramente verbal, como na República de Platão, simples descrição e crítica de um sistema social e político.

Há entretanto uma tendência acentuada em certas áreas para procurar traduzir esses modelos em termos matemáticos, físicos ou gráficos. Os

autores costumam citar como exemplo o que fez Simon no seu *Models of man.*[1]

O excesso no uso dessas representações numéricas foi objeto de numerosas críticas, entre as quais merece ser citada a de Sorokin, que o identificou com uma doença, que diagnosticou como "quantofrenia".

A vantagem apontada no modelo é eminentemente prática e consiste na possibilidade de se verificar quando uma determinada ordem está ou não conforme determinado padrão.

Permite também um ponto de referência para a controvérsia, mas isto na suposição de que todos concordam com o modelo.

A verdade, segundo se verifica dos debates em torno dos modelos políticos, é que ele facilita apenas o exame das controvérsias e do comportamento do modelo.

Dell Hitchner e William Harboald[2] apresentam, por exemplo, como modelos os dois tipos de democracia, a "populista" e a "liberal" na impossibilidade de apresentarem um único modelo. A vantagem da análise dos dois modelos estaria na possibilidade de se verificar as qualidades e os defeitos de cada um.

A minha crítica estaria na própria colocação do problema das duas democracias porque somente uma forma é real, a outra é nominal, e diferem substancialmente, em ponto essencial: uma pressupõe a participação do povo na organização do poder, a outra disso não cogita.

Voltando ao problema geral dos modelos políticos, não parece viável a construção de um modelo global que envolva todo o sistema político.

A rigor, o que existe são modelos setoriais, modelos de instituições, de sistemas eleitorais etc.

Pode-se dizer que o Poder Executivo no Brasil procura aproximar-se do modelo político americano, que o nosso Poder Legislativo muito se aproxima do modelo francês quanto ao processo legislativo atual etc. Não existe, porém, nenhum modelo político global que possa servir de padrão para diversos países.

Os novos Estados africanos que, depois da sua independência, procuraram modelos europeus fracassaram redondamente e tiveram de substituí-los por instituições adequadas à estrutura social de cada um procurando construir seu próprio modelo.

Em suma, a referência a modelo em ciência política nunca foi tomada no rigor técnico. Pode-se dizer, como Di Rufia, "modelo parlamentar inglês" para destacar certas características conhecidas daquele sistema, aliás em franca evolução, mas, como já disse, para mencionar apenas o comportamento de um determinado sistema de governo.

Voltando às estruturas políticas, seria longo examiná-las todas e procurar os denominadores comuns para classificá-las em diversos tipos ou modelos.

[1] Simon, H. A. *Models of man.* New York, Wiley, 1957.

[2] Hitchner, Dell G. & Harbold, William H. *Modern government: a survey of political science.* 2. ed. New York, Dodd, 1965.

A dificuldade maior está ainda em conciliar as classificações que se baseiam na estrutura do Estado, ou formas de Estado e a estrutura dos poderes ou formas de organizações dos poderes e em regimes políticos.

É preciso considerar que existem no mundo, hoje, mais de 130 países independentes, cada um com a sua estrutura política, e que podem ser diferenciados por sua posição ideológica: marxistas ou capitalistas, e por sua organização unitária ou federativa: parlamentaristas, presidencialistas e autoritários. Ao que acrescenta eminente professor da Universidade de Paris no ensino do direito público: Estados desenvolvidos e Estados subdesenvolvidos. Daí a variedade da tipologia e a impossibilidade de construir modelos, pelo menos para servirem de padrão para outros Estados.

As tentativas de classificação de sistemas sociais e públicos já vêm de longe; mencionaríamos as de Max Weber, Arnold, Biocaretti di Ruffia, Shill, muitas outras.

O esquema da nossa conferência, entretanto, recomenda o exame do sistema democrático.

É certamente da maior importância estabelecer a sua noção essencial, porque na definição dos sistemas políticos é indispensável determinar o foco do poder, isto é, qual a origem do poder? A quem cabe o poder de decisão? E nisso se distinguem os regimes políticos.

Vamos assim tratar da democracia. Para usar uma terminologia comum podemos dizer que hoje todos os regimes são "democráticos"; ou o são realmente ou formalmente.

Essa "democracia" pode funcionar de diversas maneiras:

a) sistemas em que funciona livremente, sob a forma representativa, dentro de uma concepção pluralista;

b) sistemas sem o caráter representativo, com um sentido formal, autoritário. Partido único não há liberdade política;

c) sistema em que existem órgãos representativos peculiares, corporativos, com forte concentração do Poder Executivo;

d) sistema democrático em que o exercício do poder e o funcionamento do sistema obedecem as normas impostas pelas exigências do desenvolvimento econômico e da estabilidade política.

O equívoco maior está, porém, no uso indiscriminado da "democracia" como título comum desses regimes os mais diversos. Realmente, há 150 anos a palavra não tinha importância e só era mencionada em certos livros de ciência política, reportando-se a certos períodos da história de algumas cidades.

Foi no século XIX, observa Pelczynske, que ela foi adotada com os apelidos de *tory* e *liberal,* e alguns mais avançados preferiram mais tarde chamá-la de *social.*

Quando a Igreja Católica aceitou o regime democrático surgiu uma democracia cristã, e daí por diante também os comunistas se converteram, chamando o seu regime de democracia popular.

Democracia capitalista, proletária, popular, industrial, representativa, política e até totalitária, a palavra perdeu, assim, cada vez mais o seu verdadeiro sentido.

A perturbação semântica já assinalada, pelas numerosas e variadas adjetivações, tem o seu exemplo mais característico na chamada democracia popular, na qual precisamente não existe a participação do povo na organização do poder. A palavra é usada mais em um sentido mítico do que para exprimir um regime realmente de origem popular.

Não têm as democracias populares as características das tradicionais, fundadas na igualdade, na liberdade, na vontade soberana do povo manifestada pelo voto, ao escolher os seus representantes em regime de dois ou mais partidos, pelo voto universal. Essa manifestação do poder pelo voto é que exprime o consenso popular, positivo, ativo e não meramente passivo. Com isto se constituem governos legítimos no sentido democrático e se pratica a democracia.

É esta opção exercida pelo povo que permite a abertura democrática. Para isto é preciso que existam dois ou mais partidos e não o comando de um partido único, que só se confere pelo voto e depois de uma opção pelo voto. Ora, essa opção não existe onde não há escolha.

Assim, nas democracias populares essa opção não existe; se existe em alguns países socialistas mais de um partido, o mecanimo eleitoral facilmente destrói as possibilidades de opções.

Lenine já havia definido o sentido da democracia proletária "como um milhão de vezes mais democrática do que qualquer democracia burguesa". O poder soviético é um milhão de vezes mais democrático do que a mais democrática república burguesa.

O sistema soviético é o máximo de democracia para os trabalhadores e camponeses e ao mesmo tempo significa o rompimento com a democracia burguesa e o nascimento de um novo tipo de democracia universal e histórica, a proletária ou a ditadura do proletariado.

É evidente que os soviéticos nunca tiveram a preocupação de instituir um regime democrático fundado no voto popular e nas manifestações das urnas, mas de fundar uma ditadura com o rótulo de democracia, com o objetivo de dar ao regime uma designação popular.

É natural que para chegar a essa solução é necessário abstrair a idéia de democracia, em seu conceito secular.

Vamos, porém, em obediência ao temário, procurar fixar algumas idéias essenciais sobre esse conceito secular de democracia.

A democracia é um regime fundado na igualdade, que supõe um sistema fundado essencialmente no voto popular, no governo das maiorias, no respeito às minorias, a fim de permitir a participação do povo na organização do poder.

Para atingir esse objetivo as formas são numerosas, como diversos são os sistemas de representação por meio dos quais se exprime a participação do povo, constituído em eleitorado.

Para Willoughby o eleitorado é tão importante que o considera como verdadeiro ramo do governo — *branch of government.*

Para Hauriou o eleitorado é um quarto poder porque se organiza na base de uma seleção em que o mínimo de condições é exigido, e é ele quem exerce, como povo, o direito de escolha dos membros do poder.

Por isso mesmo deve o eleitorado ser o mais numeroso possível, para ser também o mais representativo, porque com ele se constituem as fundações da estrutura do poder.

Deve, por isso, o Estado zelar pelos meios de informação, pela melhoria de condições de funcionamento do sistema eleitoral.

A controvérsia em torno da figura do eleitorado é grande, desde a sua existência como corpo político, acima do indivíduo, até a natureza do direito que ele exerce.

Estou convicto de que, nas democracias, além de cada indivíduo que exerce o direito do voto, existe um corpo político que tem a sua função própria na organização constitucional e que se revela principalmente na estrutura dos partidos políticos. Estes canalizam as correntes de opinião, disciplinam a ação política do eleitorado. Quantas vezes a opinião do partido não supera a opinião pessoal do eleitor.

O conceito do sufrágio é, assim, da maior importância na definição geral do sistema democrático. Será um direito individual, um ato personalíssimo de cada cidadão como membro da sociedade e uma condição do ser humano? Para uns será um direito individual que não se confunde com o da comunidade a que pertence. É a teoria de Rousseau.

A outra teoria considera o sufrágio uma função social e, portanto, uma manifestação de todo o eleitorado como um corpo. É evidente que a teoria só poderia prevalecer se considerássemos um só corpo eleitoral.

Mas se ela tem de essencial a consideração do voto como um dever social, uma função do indivíduo, não se pode confundir com a sua integração necessária no corpo social.

Pode-se, portanto, reduzir a controvérsia sobre a natureza do direito exercido pelo eleitorado a três itens:

a) se ele exerce uma função do Estado, como seu órgão e, portanto, um direito objetivo, na qualificação de Carré de Malberg;

b) se o eleitorado participa das duas posições: exerce um direito subjetivo, como titular desse direito de voto e ao mesmo tempo exerce uma função necessária da organização constitucional; ou finalmente

c) se ele exerce apenas um direito subjetivo, porque o eleitorado nada mais é do que uma multidão de cidadãos investidos desse direito que ele pode defender, inclusive em juízo.

A verdadeira doutrina estaria, entretanto, na distinção entre o eleitorado como corpo e o eleitor como indivíduo. A função de participar do processo eleitoral é da totalidade dos membros, mas o exercício do direito é de cada um deles — nessa qualidade exerce um direito subjetivo. Mas essa controvérsia nos levaria longe.

Um dos aspectos importantes da vida democrática é o seu reflexo no comportamento do povo e nas suas condições de vida. A prática da democracia exige entretanto alguns pressupostos. O prof. Field[3] considera indispensáveis as seguintes:

a) interesse geral pela coisa pública porque não há sistema que possa funcionar se não existe o interesse dos que dela participam para o seu funcionamento;

b) a alfabetização como educação, mínima por ser absurdo atribuir ao analfabeto o direito de voto;

c) a existência de liberdade de opinião e de discussão, principalmente no sentido de permitir o debate com a conseqüente mudança de opinião;

d) um certo nível social correspondente à condição econômica.

Esses conceitos, que considero discriminatórios, conduzirão a um eleitorado de elite e não igualitário.

Coloca-se o autor dentro daquilo que Easton chamou *The common sense idea of Political Life,* que exige, a par de um senso comum médio, uma concepção sofisticada dos problemas.

Para Richard Wallbein,[4] a educação moral é a base do comportamento político e é a regra para o exercício de qualquer autoridade.

Para o autor, o homem comum é que tem as verdadeiras opiniões em questões morais ou políticas. Diz ele:

1. A regra para o gozo de qualquer forma de autoridade política é a educação moral. No terreno da igualdade as oportunidades devem ser extensivas ao maior número de pessoas e, na democracia, a todos. Este argumento, que se encontra originariamente em Aristóteles, na extensão do mundo moderno torna-se irreal e impraticável.

2. O segundo argumento é de que a opinião verdadeira em questões morais ou políticas é privilégio do homem comum. Sendo assim, o poder na comunidade deve ser atribuído a ele; e isto ocorre somente em uma democracia, o que prova também a sua superioridade.

Esse argumento é fundamental na concepção grega de democracia. No pensamento moderno, recebeu apoio em virtude de uma certa teoria de ordem emocional do valor da natureza humana, que não se corrompe pelo bem-estar, luxo e educação.

Em sentido contrário, a democracia tem sofrido críticas pela descoberta da irracionalidade do homem, pela moderna psicologia.

Esses argumentos, entretanto, são confusos e nada provaram até hoje.

3. Uma versão mais materialista do argumento precedente é de que o homem comum é o melhor juiz não do direito da comunidade, mas dos seus próprios interesses. Em conseqüência, se ao povo é permitido controlar o governo, então o interesse do povo é dominante.

[3] Field, Guy C. *Political theory.* New York, Barnes & Noble, 1963.

[4] Wallbein, Richard. Democracy. In: Stan Kiewiecz, W. J. *Political thought since World War 2.* New York, Free Press, 1964. p. 122.

4. O outro argumento contraria os anteriores. Segundo este, é impossível a qualquer um saber o que é o certo para a comunidade ou onde se encontra o verdadeiro interesse de seus habitantes. Daí sucede que a cada um seria permitido fazer o que desejasse, contanto que fosse socialmente possível. Ora, a única sociedade em que isto se tornaria possível seria a democracia. Uma variante estaria em não insistir em uma atitude, mesmo considerada de interesse geral, se todos na comunidade não estiverem de acordo.

5. No último degrau da escala deve-se reconhecer que todos têm o direito de controlar o governo, mas que esse direito só é reconhecido na democracia, daí ser esta a melhor forma de governo.

Este argumento foi sujeito a duas críticas:

a) de que a concepção do direito natural é metafísica. Mas o direito natural pode merecer uma interpretação metafícia, e isso acontece freqüentemente mas não necessariamente;

b) foi dito que é absurdo admitir-se que todos têm um direito natural de exercer controle sobre o governo, quando, na realidade, nem todos podem fazê-lo.

6. Finalmente, deve-se considerar irrelevante saber se a democracia pode, de fato, melhorar o bem-estar, salvaguardar direitos etc., porque a verdade é que, nas condições modernas, é a única possibilidade em desenvolvimento.

Em síntese, são argumentos válidos tirados da experiência democrática. Como se vê, os problemas são os mais variados e complexos.

A experiência pela qual está passando a democracia americana só mais tarde poderá ter os seus resultados apurados. Ali se atestará se a transformação social e a reforma das estruturas se poderá verificar dentro do processo político comum da democracia.

É preciso saber até onde vai, na expressão de David Truman, "o consenso das elites" no processo de subversão do sistema pelos demagogos.

Ou será a democracia ou o seu mecanismo precisam ser revistos, atendendo a duas razões, ambas relevantes?

a) sua evolução para a chamada democracia de massas;

b) evolução do sistema democrático — do liberal para o social.

Quanto à democracia de massas, ela decorre do aumento muito grande do eleitorado e principalmente do progresso dos meios de comunicação (rádio, televisão, imprensa, propaganda pelos processos mais variados). O eleitorado, por estes meios toma cada vez mais conhecimento, e com maior rapidez, dos problemas políticos, econômicos e da vida internacional.

A complexidade crescente desses problemas é minimizada pelos meios de comunicação, até chegar ao conhecimento do público, o que não prejudica o seu debate pelas formas mais variadas e pelos prismas mais diversos, alguns de natureza bastante primária. Isto não impede, entretanto, que impressionem a população com as mais imprevisíveis reações.

Mesmo aqueles problemas, para cujo julgamento seria necessário aquilo que Adolpho Berle chamou de *transcendental margin,* isto é, uma faixa de transcendência que exige capacidade especial e informações peculiares, são apreciados e julgados por qualquer um.

Este fenômeno inevitável conduz freqüentemente também o homem médio, que compõe boa parte do eleitorado, a uma grande perplexidade de apreciação, diante da complexidade dos problemas sujeitos à sua apreciação.

O voto quantitativo da massa, entretanto, domina os resultados eleitorais. É o drama da democracia diante das dificuldades técnicas de certos problemas que deve resolver.

Uma das conseqüências inevitáveis foi a concentração de decisões importantes no Poder Executivo, isto é, nas mãos de uma minoria selecionada.

Isto, a meu ver, não prejudica o exercício de uma democracia política e social, desde que não se tire do eleitorado a sua função primordial que é a participação na organização do poder e na escolha dos seus representantes.

Não se trata efetivamente de praticar uma democracia direta, mas de exercício do poder pelos representantes do povo, uma democracia representativa, que pressupõe, é evidente, um órgão representativo — Congresso, Parlamento — cujas funções específicas são, não só de estrutura normativa, mas principalmente de controle e de representação do corpo eleitoral nas decisões relevantes que interessam a comunidade nacional.

A forma, a estrutura, o mecanismo, o processo, o comportamento desse órgão é extremamente variável nos diversos modelos democráticos.

O outro problema é o da evolução de uma democracia chamada liberal para outra social. É preciso, desde logo, acentuar que, a nosso ver, a distinção não se justificaria porque toda democracia é liberal, de momento que ela se assenta na liberdade e no respeito aos direitos fundamentais do homem, notadamente o da igualdade de direitos.

Democracia liberal é, portanto, a congregação de dois princípios sobre os quais se devem basear todos os sistemas democráticos. Tratando-se de regime político, o social não contraria o liberal, mas significa apenas uma ênfase maior em certas categorias de direitos que merecem proteção especial e a preocupação de valorizar os aspectos sociais das relações humanas.

Costuma-se, é verdade, contrapor a economia liberal fundada na maior liberdade das relações econômicas a outro tipo, que pressupõe um maior controle do Estado, uma intervenção mais acentuada do poder público nas relações econômicas. Mas não seria lícito transpor esse conceito para o terreno político.

O que há, na realidade, é a introdução das ideologias políticas, principalmente a partir dos meados do século XIX, novas ideologias socialistas que imprimem às relações econômicas um sentido novo, em que o Estado intervém diretamente, limitando a iniciativa individual e disciplinando a

atividade econômica. Foram organizados partidos socialistas que assim se integraram na estrutura democrática. Em alguns países esses partidos conquistaram o poder, como na Inglaterra, na Suécia, na Holanda, para falar nos de democracia tradicional.

As regras do jogo político, entretanto, não se alteraram. Entendem alguns mesmo que o destino do mundo está na solução socialista. É o que nos diz Maurice Duverger,[5] partindo do pressuposto de que é impossível criar uma verdadeira comunidade humana na base do capitalismo, aqui confundido com a economia liberal.

Parte aquele professor do princípio de que o desenvolvimento tecnológico é a base da evolução das estruturas sociais e que depende das lutas e da integração política. Conclui pela convergência do Leste com o Oeste para um socialismo democrático. Para ele, o socialismo está ligado ao processo de intervenção do Estado, de planificação e outros fenômenos próprios ao Estado moderno, dentro de uma concepção marxista.

O que me parece difícil é levar muito profundamente o programa socialista, sem afetar a essência do regime democrático, tais as limitações sofridas pela propriedade e pela liberdade individual para impor o sistema.

A aliança Leste-Oeste seria desejável, mas a verdade é que dificuldades seculares teriam de ser removidas para implantar um regime de liberdade em todos esses países.

A democracia social tem, além desse aspecto socialista, uma outra corrente democrática que evolui no sentido de reformular os conceitos dos direitos fundamentais, para neles incluir aqueles direitos que afetam a posição do indivíduo na vida social, espécie de condicionamento do gozo desses direitos individuais aos interesses da comunidade humana e dos direitos que daí decorrem.

É o que orienta o programa dos partidos democráticos cristãos, cuja política nem sempre é bem conduzida; é o que está expresso na doutrina social da Igreja, notadamente na encíclica *Mater et Magistra* como uma das características da nossa época, e é o que inspira a formação do direito do trabalho e a inclusão nas constituições de capítulos sobre a ordem econômica e social.

Quero crer que talvez essa solução ainda seja insitisfatória no sentido da incorporação do proletariado à sociedade, mas é um movimento que se afirma nitidamente.

Como vinculação do sistema econômico à democracia a experiência não tem sido positiva. A não ser exemplos de aplicação restrita do socialismo, como na Suécia, na Inglaterra, na Holanda, onde sobrevivem as instituições democráticas, a democracia tradicional fundada no voto sossobrou nos países socialistas.

É preciso não confundir democracia política com um sistema social e econômico que poderia ter como efeito satisfazer aos interesses da massa.

[5] Duverger, Maurice. Introduction a la science politique. Paris, Gallimard, 1964. 382p.

A democracia política é um mecanismo que impõe a participação do povo na organização do poder ,isto é, a sua participação direta ou indireta, segundo o sistema, na constituição dos órgãos que dirigem a nação.

Socialismo é um sistema econômico que pressupõe maior participação do Estado na economia. O socialismo, quando admite a iniciativa privada, é compatível com qualquer regime político, democrático ou não.

Aquilo que nos preocupa hoje é a democracia política, e foi dela que tratamos.

O outro tema que devemos examinar é o das estruturas políticas brasileiras, e inicialmente diremos é que está em contínua mudança. Como a França, somos inconstantes nas formas políticas, sempre à procura de um modelo.

Se passarmos a vista em nossa história política vamos verificar que nunca conseguimos fixar-nos em um tipo ou modelo político por mais de 60 anos, se considerarmos a forma de Estado ou tipo de organização do poder.

Em toda a nossa evolução política de país independente, desde a primeira Constituição, a estrutura do poder sofreu transformações periódicas. Houve apenas duas constantes: a divisão dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, salvo nos períodos de recesso constitucional e um Poder Executivo forte.

Mesmo no Império, o regime parlamentar sofreu a influência do poder moderador — acima dos poderes, acima dos partidos, chave de toda a organização política no dizer da Constituição — "quarto poder", na expressão de Braz Florentino. Modelo que desapareceu com o regime. O poder moderador era exercido pelo imperador, que dava um sentido muito peculiar ao regime parlamentar entre nós, regime que estava longe de transferir o poder ao Parlamento.

Também a forma de governo teve duas variantes principais: império e república, usando de mecanismos próprios; parlamentarista ou presidencialista, com suas características e com os seus modelos correspondentes.

As fases em que o Poder Executivo assumiu a função legislativa foram geralmente transitória, à exceção do Estado Novo, que durou sete anos, o que muito representa na vida política como hiato constitucional e paralisação do processo político, de funestas conseqüências para a nossa formação democrática.

Como forma de Estado, passamos de um Estado unitário para a Federação, como imperativos de nossa extensão territorial, da necessidade da descentralização do governo e da administração. Foram assim dois tipos bem diferentes de formas de Estado.

Mesmo a nossa Federação evoluiu. Racionalizou-se, tornou-se mais lógica, como processo de integração nacional, tornou-se mais perfeito o mecanismo das instituições federativas, evoluiu de acordo com as exigências de um progresso regional desigual e de diferenças conjunturais profundas

entre as diversas áreas do nosso território. Na realidade não tivemos sempre a mesma Federação desde 1891.

A necessidade de uma política fiscal única para todo o país, a conveniência da unificação no processo de utilização dos recursos naturais, o imperativo, em suma, de uma política nacional de desenvolvimento e de integração nacional, instrumentos políticos eficazes para a unidade nacional, permite-nos criar realmente um tipo nosso de federação, mas depois de termos experimentado nos 80 anos de república três modelos de federação.

O Brasil não tem vocação autoritária. A nossa tendência liberal é uma constante da nossa história política. É sempre com a promessa de uma rápida devolução do poder ao povo que a ordem revolucionária se impõe e, assim mesmo, com a preocupação da institucionalização imediata do regime de transição, institucionalização que se faz até por etapas.

Mesmo em 1937, a convocação imediata do eleitorado estava prevista, embora infelizmente não cumprida. São dados positivos para um diagnóstico de nosso povo, que facilmente compreende a necessidade de uma mudança política mas que se inquieta com o prolongamento do transitório. Seria longo, entretanto, mostrar como a ciência política explica as dificuldades de uma tranqüila evolução do progresso político de um povo, sem conturbação profunda na sua estrutura política ou social.

Mesmo países como os Estados Unidos, que conservaram a sua Constituição por quase dois séculos, sofreram o impacto de uma guerra civil que denunciou uma profunda perturbação social. Há, por outro lado, em nosso país, a preocupação de realizar uma democracia perfeita, à inglesa...

Assis Brasil sempre instituiu em uma fórmula que ele chamava de "representação verdadeira". Ela serviu de bandeira ao Partido Democrático de São Paulo na década de 1920 e que se batia por duas medidas que julgava essenciais:

a) o voto secreto;

b) a instituição de tribunais, para o reconhecimento de poderes, tirando o sentido político desse julgamento.

Repetia-se o mesmo anseio do Manifesto Republicano de 1870, que reclamava uma representação mais autêntica. A experiência mostrou a insuficiência das duas medidas propostas e vitoriosas e aplicadas depois de 1946, quando se reiniciou a vida constitucional de maneira mais constante, após 1930.

O que faltou para a eficácia da vida política foram as duas partes do processo eleitoral — um eleitorado bastante numeroso e preparado para o exercício do direito do voto, de um lado, e do outro, profundos erros na política dos partidos.

As reformas políticas se devem dirigir no sentido de corrigir essas distorções que tornaram difícil o funcionamento do regime democrático. Será isso possível com a simples correição institucional?

Não creio que seja suficiente, porque a verdade é que o regime democrático tem evoluído em suas soluções, mas sempre se afirmando pela

prática das instituições, sempre com a prática insistente da convocação eleitoral, vencendo os seus erros e os seus desacertos pelo voto.

O que me parece também fora de dúvida é que o próprio sistema contém alternativas, diversas formas de opção com as suas limitações, formas próprias de afirmação.

Numerosos são os sistemas eleitorais e a opção entre eles é ampla; numerosas são as estruturas do poder e a escolha também é possível entre essas diferentes formas; e numerosos são hoje os modelos democráticos.

O que me parece certo é a afirmação de que o essencial para a existência da democracia é uma participação efetiva do povo na organização do poder, o respeito ao princípio da igualdade civil e política e um clima de liberdade que permita o pleno desenvolvimento da personalidade do homem.

Há problemas graves a considerar, principalmente nos países cuja estrutura social ainda é fraca, sem resistência para se opor às infiltrações insidiosas de minorias ativas.

O endurecimento do sistema legal de proteção ao regime tem sido o meio usado para reagir contra esses perigos. Considero o meio, por isso, insuficiente e por vezes, ineficaz.

Acredito que algumas dessas medidas, quando legais e abertas à proteção judicial, são legítimas em tese. Considero, entretanto, fundamental que ao seu uso corresponda um comportamento justo e adequado, pelos responsáveis por sua aplicação.

Para terminar faria uma observação de maior importância e que se refere à experiência política dos povos que conquistaram a sua independência depois de 1945, notadamente os povos africanos, e que vêm lutando em busca de um modelo próprio, adequado ao seu estado de subdesenvolvimento.

Isto tem levado os estudiosos da ciência política a distinguir, na análise da estrutura do Estado e do poder, os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, assim como já distinguiam as estruturas clássicas e tradicionais daquelas marxistas.

Quando nas estruturas tradicionais e marxistas os modelos são conhecidos, o mesmo ainda não se conseguiu para os Estados subdesenvolvidos de estrutura mutável e instável, que não conseguiram ainda se ajustar a uma solução democrática satisfatória. Procuram sempre formas modernizadas de organização política.

Nesses novos Estados a estruturação social é arcaica, e muitas vezes tribal. Não há unidade, étnica, lingüística, nem tradição institucional.

Nunca passamos pela situação caótica desses países. No Brasil colonial, obedecíamos a uma estrutura política definida, que bem conduzia a nossa formação social. Por ocasião da independência o pensamento político sempre dominava a construção da nossa sociedade, pode-se definir o pensamento político de homens como Cairu e José Bonifácio, e mesmo D. Pedro tinha a sua consciência política.

Hoje, com a transformação institucional, domina a preocupação de uma modernização das estruturas políticas e uma acomodação da estrutura social, no sentido de um regime social justo e humano, adequados ao funcionamento das instituições.

Para terminar, desejaria apenas mencionar as dificuldades da evolução do nosso sistema político para uma estrutura definitiva, despida de limitações impostas por uma conjuntura de exceção.

É sedutor o problema, que se apresenta aos responsáveis pelos nossos destinos, de criar um regime estável, que permita o nosso desenvolvimento, dentro de uma estrutura democrática.

Não me parece o modelo existente fora da realidade, uma vez despojado de restrições por natureza transitórias.

O propósito de obedecer às regras do povo democrático, a prática de um regime eleitoral adequado às nossas condições e o seu aperfeiçoamento, o crescimento do eleitorado, e a boa orientação dos meios de comunicação de massa são condições para o amadurecimento político, que pode conduzir a uma estabilidade social, sem a qual a estabilidade política não existe.

É preciso que nos convençamos de que a democracia de massas tem comportamento diverso das democracias tradicionais, de pequenos eleitorados e que deve ser construída no sentido da participação de um maior número, com aproveitamento de elementos úteis mais numerosos e mais capazes. Também acredito que a representatividade ainda é freqüentemente deformada pelas estruturas partidárias e pelos mecanismos eleitorais. E é este, certamente, o nó górdio da democracia.

Como se vê, muito se teria que dizer a respeito da democracia e das suas realizações, mas a nossa preocupação é expor o essencial da doutrina democrática. É um regime ideal que, por isso mesmo, é uma eterna aspiração, uma tendência permanente do espírito humano para que se realize.

É também um sistema político que, partindo de suas bases fundamentais, sofre as maiores distorções na sua execução, menos pela corrupção dos homens, talvez, do que pela dificuldade de sua adaptação às situações peculiares a cada país: formação histórica, composição social, deficiências culturais, ambições humanas, lutas ideológicas, transformações da vida social e advento da política de massas. O progresso das comunicações e as facilidades crescentes no uso dos processos fraudulentos são outros tantos fatores que trouxeram para a democracia uma fase de crise e tentativas de transformações de suas instituições fundamentais.

A ciência política e a técnica jurídica têm criado novos institutos, modificando os existentes, procurando racionalizar as instituições e reduzir os efeitos negativos de fatores que tiram do sufrágio a sua autenticidade.

Muitos erros foram praticados à sombra de instituições democráticas. Mas o aperfeiçoamento das instituições só se pode processar pela sua prática e pela correção das distorções verificadas na sua aplicação.

Se um povo não tem condições para praticar com perfeição todas essas instituições, é preciso ajustá-las à situação peculiar a cada país, mas conservando-se as bases essenciais do sistema democrático. Nem todos os povos podem gozar das formas mais perfeitas de democracia, mas é preciso, pelo menos, atender às exigências mínimas do sistema.

Se tivéssemos de escrever um esquema dentro do qual se processa o mecanismo democrático, assim o faríamos:

a) em sua base, o eleitorado constituído de todos quantos podem participar, pelo voto, da organização, do poder. O eleitorado é constituído de todos quantos têm capacidade para votar;

b) esse eleitorado se organiza na base de partidos políticos, em número variável, que são entidades ou instituições políticas do Estado, com programa e organização próprios, destinados a agrupar o eleitorado e encaminhá-lo no processo político;

c) eleição ou prática do ato de escolha dos representantes por meio direto ou, na expressão de Kelsen, por meio indireto, por intermédio de órgãos eleitos e que constitui a fase final do processo político;

d) organização dos poderes do Estado, que consiste no reconhecimento e na implantação desses poderes, pelo voto popular;

e) grupos de pressão que atuam sobre o eleitorado, os partidos e os órgãos do Estado, para impor as suas reivindicações através dos processos mais variados, de acordo com a sua natureza e o órgão sobre os quais exerce a pressão e os objetivos visados.

Este pensamento é da essência de todo e qualquer processo democrático, mas deve obedecer também a outras exigências, para a perfeição do sistema, como a multiplicidade dos partidos políticos (pelo menos dois), a igualdade dos direitos ao exercício do voto, sem discriminação que tire ao corpo eleitoral a sua autenticidade, estabelecendo distinções fundadas nas categorias, condição social etc...

Formalmente, é este o mecanismo do sistema democrático, mas ele é também um estado de alma, um estado de consciência que exige dos governantes e governados um comportamento consentâneo com as próprias finalidades do regime.

Devemos prosseguir na luta pela melhoria do nosso sistema democrático, mas sem pôr em risco as suas legítimas aspirações, por vezes deturpadas por rançosas reminiscências de um comportamento político que grita com as nossas realidades. Comportamento que chamaríamos provinciano para significar a estreiteza de suas visitas.

Todo sacrifício será pouco para atingirmos condições melhores para a prática democrática. Mas nada se faz sem sacrifício e poucas gerações nesse País legaram maior soma de privações e de esforços do que esta que aos poucos se extingue.