

# PENSAMENTO POLÍTICO

## BALANÇO DOS ESTUDOS RECENTES

**Antonio Paim**

### SUMÁRIO

- a) Marcos essenciais**
- b) Wanderley Guilherme e o debate político contemporâneo**
- c) O curso pioneiro da UnB e seus desdobramentos**
- d) Idéia sumária das contribuições de Bolívar Lamounier**
- e) O sistema político brasileiro na visão de Antonio Octávio Cintra**
- f) Outras contribuições dignas de registro**

#### **a) Os marcos essenciais**

Considero que alguns estudos fixaram o imprescindível suporte para o ulterior aprofundamento. Refiro-os brevemente, embora deva justificar mais pormenorizadamente a escolha. Partiria do ensaio de Wanderley Guilherme dos Santos, de 1977, que intitulou “A praxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa”, incluído no livro *Ordem burguesa e liberalismo político* (São Paulo, Duas cidades, 1974), reproduzido mais tarde em *Décadas de espanto e uma apologia democrática* (Rocco, 1998). Embora deva proceder ao estabelecimento do que me parece essencial na sua contribuição, logo adiante, desde logo detenho-me no conceito de *autoritarismo instrumental* que, em geral, tenho caracterizado nos estudos dedicados a Oliveira Viana.

Partindo da lição de Sílvio Romero, que elaborou o roteiro para levantar-se o quadro de nossa organização social, e tendo presente, graças às advertências de Alberto Torres, que nossa tradição liberal minimizou o papel do Estado devido sobretudo ao desconhecimento das condições reais do país, Oliveira Viana formulou uma proposta inteiramente original e que de certa forma correspondia a uma grande síntese da tradição política nacional, considerados os cinco séculos de sua existência e não apenas o último deles, a partir da Independência, como veio a tornar-se praxe. A modernização do país deve abranger o plano das instituições políticas, como pretenderam nossos liberais desde a Independência. Mas essa modernização institucional, para deixar de ser um simples voto, exige transformação da sociedade que só o Estado pode realizar. Assim, concebeu uma fórmula unitária abrangendo tanto

o projeto reformista-autoritário de Pombal e D. Rodrigo de Sousa Coutinho como o projeto liberal-democrático de Rui Barbosa, dando precedência ao primeiro. Para esse conjunto doutrinário, Wanderley Guilherme dos Santos encontraria a feliz denominação de **autoritarismo instrumental**. Vale dizer: o autoritarismo é um instrumento transitório a que cumpre recorrer a fim de instituir no país uma sociedade diferenciada, capaz de dar suporte a instituições liberais autênticas. Dessa forma reconhece-se a verdade do castilhismo sem cair na armadilha da sociedade racional, que acaba por ser seu fundamento último. E, ao mesmo tempo, apresenta de um ângulo novo, como veremos, o significado da mensagem de Rui Barbosa. A grande limitação da proposta de Oliveira Viana residiria na identificação da experiência brasileira do sistema representativo com a verdadeira natureza desse sistema. Contudo, antes de empreender esse tipo de avaliação, compete examinar, mais detidamente, como Wanderley Guilherme desenvolve a idéia de **autoritarismo instrumental**. Eis como o caracteriza no brilhante ensaio **A Praxis Liberal no Brasil -- propostas para reflexão e pesquisa** (1974), incluído no livro **Ordem burguesa e liberalismo político** (São Paulo, Duas Cidades, 1978):

“Oliveira Viana expressou pela primeira vez, tão clara e completamente quanto possível, o dilema do liberalismo no Brasil. Não existe um sistema político liberal, dirá ele, sem uma sociedade liberal. O Brasil, continua, não possui uma sociedade liberal, mas, ao contrário, parental, clânica e autoritária. Em consequência, um sistema político liberal não apresentará desempenho apropriado, produzindo resultados sempre opostos aos pretendidos pela doutrina. Além do mais, não há caminho natural pelo qual a sociedade brasileira possa progredir do estágio em que se encontra até tornar-se liberal. Assim, concluiria Oliveira Viana, o Brasil precisa de um sistema político autoritário cujo programa econômico e político seja capaz de demolir as condições que impedem o sistema social de se transformar em liberal. Em outras palavras, seria necessário um sistema político autoritário para que se pudesse construir uma sociedade liberal. Este diagnóstico das dificuldades do liberalismo no Brasil, apresentado por Oliveira Viana, fornece um ponto de referência para a reconsideração de duas das mais importantes tradições do pensamento político brasileiro: a tradição do liberalismo doutrinário e a do autoritarismo instrumental.”

Wanderley Guilherme aponta estas particularidades distintivas dessa espécie de autoritarismo: “Em primeiro lugar, os autoritários instrumentais, na designação aqui adotada, crêem que as sociedades não apresentam uma forma natural de desenvolvimento, seguindo antes os caminhos definidos e orientados pelos tomadores de decisão. E desta presunção deriva-se facilmente

a inevitável intromissão do Estado nos assuntos da sociedade a fim de assegurar que as metas decididas pelos representantes desta sociedade sejam alcançadas. Nesta medida, é legítimo e adequado que o Estado regule e administre amplamente a vida social -- ponto que, desde logo, os distingue dos liberais. Em segundo lugar, afirmam que o exercício autoritário do poder é a maneira mais rápida de se conseguir edificar uma sociedade liberal, após o que o caráter autoritário do Estado pode ser questionado e abolido. A percepção do autoritarismo, como um formato político transitório, estabelece a linha divisória entre o autoritarismo instrumental e as outras propostas políticas não democráticas.”

Wanderley Guilherme indica que é possível localizar sinais de autoritarismo instrumental desde a Independência. Neste sentido sugere que: “A idéia de que cabia ao Estado fixar as metas pelas quais a sociedade deveria lutar, porque a própria sociedade não seria capaz de fixá-las tendo em vista a maximização do progresso nacional, é a base tanto do credo quanto da ação política da elite do Brasil do século XIX, até mesmo para os próprios ‘liberais’. Ademais, temia-se que interesses paroquiais prevalescessem sobre os objetivos a longo prazo, os quais deveriam ser os únicos a orientar as decisões políticas, se é que se pretendia transformar o País em uma grande nação algum dia. Análise cuidadosa das sessões do Conselho de Estado, a principal forma de decisão no sistema imperial, revelaria tanto as metas perseguidas pelas elites dominantes quanto as diretrizes operacionais que fixaram para alcançá-las. O **output** real, por outro lado, poderia fornecer segura avaliação quanto ao grau em que a ação seguiu as idéias, o quanto tinham sido capazes de seguir na direção pretendida, quais foram os desvios, e por que tiveram que adotar estes desvios.”

A seu ver, contudo, Oliveira Viana é que daria formulação acabada a essa espécie de doutrina. Transcreve-se a seguir a caracterização que empreende deste pensamento: “É na obra de Oliveira Viana, contudo, que o caráter instrumental da política autoritária, da maneira em que ele a concebeu, aparece mais claramente. A colonização brasileira, argumenta, ocorreu sob condições peculiares. O território era vasto demais, em relação a qualquer imaginável população da Europa do século XVI, e sobretudo em relação à população portuguesa da época. Índices extremamente baixos de densidade populacional impuseram uma forma de ocupação territorial onde as únicas limitações para o domínio individual eram as regulamentações coloniais. A rápida expansão de grandes latifúndios, nos primeiros dois séculos da colonização, estabeleceu o padrão que seria seguido desde então --grandes quantidades de terra familiarmente apropriadas, isoladas umas das outras e da vida urbana, que só existia nos limites de dois ou três pólos ao longo da orla

litorânea. Os primitivos proprietários de terras deviam contar consigo próprios e depender o mínimo possível do mundo ‘externo’ --isto é, o mundo para além das fronteiras de suas propriedades. O desenvolvimento do complexo rural transformou os latifúndios em pequenos universos econômicos, capazes de produzir quase tudo que precisavam e sem o menor estímulo, estável e previsível, à especialização e divisão do trabalho. As oscilações do mercado exterior os fizeram ainda mais desconfiados quanto aos benefícios da especialização, e os levaram a tentar a maior autonomia possível em relação ao mercado. Este padrão se reproduziu em todo o País e a sociedade colonial brasileira se constituiu como uma multidão de estabelecimentos econômicos ganglionários isolados, quase auto-suficientes --“clã parental”-- sem comunicações entre si, sem interesses comuns e sem ligações através do mercado.

A vida urbana não poderia desenvolver-se em tal contexto. Esta foi a primeira consequência negativa do modelo de ocupação econômica e territorial. As fazendas eram praticamente autárquicas e constituíam o único mercado de trabalho da área rural. Esta é uma segunda consequência. A população rural não-escrava não tinha alternativa ao trabalho oferecido nos latifúndios. Os trabalhadores rurais ‘livres’ dependiam totalmente do proprietário de terras, que se tornava seu senhor em qualquer questão social, econômica e política. Quando o Brasil se separou de Portugal, portanto, a sociedade nacional apresentava baixíssima integração por meio do mercado. A unidade econômica e social básica era o clã parental, baseado na propriedade e capaz de obter a submissão de toda a mão-de-obra ‘livre’ que vivesse no interior ou na periferia dos domínios. A experiência com a descentralização liberal, realizada nas primeiras décadas pós-Independência, resultou na captura das posições de autoridade pelos membros do clã, agora transformado em clã eleitoral. Todos os ‘cidadãos’ agora habilitados para escolher o prefeito, a autoridade judiciária local e o chefe de polícia pertenciam à força de trabalho não-escrava, em tudo e por tudo dependente dos proprietários da terra. Os latifúndios detinham o monopólio do mercado de trabalho e, conseqüentemente, controlavam as vidas dos que deles dependiam. A oligarquização das estruturas políticas foi, portanto, produzida e legitimada pelos métodos liberais impostos pelo Governo .

Quando os conservadores reagiram e deram início à centralização imperial, os perdedores teriam sido os proprietários de terra e não os ‘cidadãos’. O sistema republicano, continua Oliveira Viana, não alterou o padrão básico das relações sociais e econômicas. A sociedade brasileira ainda era basicamente ofigárquica, familística e autoritária. A intervenção do Estado não representava, portanto, uma ameaça para os “cidadãos”, mas sim sua única

esperança, se é que havia alguma, de proteção contra os oligarcas. Qualquer medida de descentralização, enquanto a sociedade continuasse a ser o que era, deixaria o poder cair nas mãos dos oligarcas, e a autoridade seria exercida mais para proteger os interesses privados dos oligarcas do que para promover o bem público. Em consequência, o liberalismo político conduziria, na realidade, a oligarquização do sistema e a utilização de recursos públicos para propósitos privados.

O liberalismo político seria impossível na ausência de uma sociedade liberal e a edificação de uma sociedade liberal requer um Estado suficientemente forte para romper os elos da sociedade familística. O autoritarismo seria assim instrumental para criar as condições sociais que tornariam o liberalismo político viável. Esta análise foi aceita, e seguida, por número relativamente grande de políticos e analistas que, depois da Revolução de 1930, lutaram pelo estabelecimento de um governo forte como forma de destruir as bases da antiga sociedade não liberal.”

Wanderley Guilherme aponta estas lacunas em seu pensamento: “Oliveira Viana deixou, entretanto, muitas perguntas sem resposta. Por exemplo: que agenda de reformas políticas, sociais e econômicas um Estado forte deveria cumprir para fazer da sociedade brasileira uma sociedade liberal? Aparentemente, Oliveira Viana só mencionou uma vez a reforma agrária e, por volta de 1952, quando foi publicada a segunda edição de seu livro **Instituições Políticas Brasileiras**, ainda se referia ao Brasil como basicamente rural, sem apreender integralmente o significado das transformações industriais e urbanas ocorridas desde a época em que visualizou as origens dos males sociais brasileiros. E apesar de haver colaborado na elaboração do código trabalhista e na montagem de estrutura judicial, destinada a administrar os conflitos industriais, parece-me que nunca compreendeu totalmente onde deveria procurar os atores políticos capazes de transformar a sociedade brasileira em uma comunidade liberal. Seu pensamento estava sempre voltado para uma elite política especial, vinda não se sabe de onde, e que transformaria a cultura política brasileira de tal forma que a sociedade se tornaria liberal mediante maciça conversão cultural.”

E possível verificar que as preocupações de Oliveira Viana seriam retomadas ainda na década de cinquenta, formulando-se como principal tema da agenda a implantação da sociedade industrial. A elite seria de caráter eminentemente técnico, cabendo-lhe ocupar segmentos importantes do aparelho estatal, tal seria a opção que se formula e sedimenta a partir da Comissão Mista Brasil--Estados Unidos. Ainda assim, restariam muitas perguntas, entre estas as seguintes: Em que ponto precisamente a Revolução de 1964 retomaria esse fio condutor? Além do empenho de atuação prática,

ocorreria paralelamente elaboração teórica?

Ubiratan Macedo responde afirmativamente à segunda pergunta e indica de modo expresso: “A atual doutrina da Escola Superior de Guerra representa a evolução do nacionalismo de Alberto Torres e do pensamento de Oliveira Viana.”

As demais contribuições de Wanderley Guilherme serão referidas no tópico subsequente.

Em segundo lugar, destacaria desde logo alguns dos avanços resultantes do *Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro* (1982), que será caracterizado adiante. O primeiro deles reside na identificação da obra e da personalidade que permitiu, à elite emergente, no ciclo pós-Independência, o encontro de uma saída para a desorientação que se instalou no país, agravada na década de trinta. Consistia na experimentação de fórmulas capazes de estruturar e aprimorar a representação. Silvestre Pinheiro Ferreira (1769/1846) é a personalidade identificada. O acerto da opção iria comprovar-se pelo subsequente meio século de estabilidade política. Estávamos de posse de uma diretriz segura a fim de promover o aprofundamento da compreensão do Segundo Reinado

O segundo marco encontra-se no reconhecimento do papel que o positivismo desempenhou no desfecho a que correspondeu a proclamação da República. Esse fio condutor permitiu-nos separar a *prática autoritária* vigente na Primeira República do *autoritarismo doutrinário* que se gestou em seu interior. Sua principal variante seria o *castilhismo*. Este, por sua vez, explica o Estado Novo.

No que respeita ao ciclo subsequente ao pós-guerra, o balizamento seria fixado por Bolívar Lamounier no livro cuja caracterização será efetivada adiante. De certa forma resume os estudos de sua autoria que se ocupam da identificação das características da democracia brasileira.

Por fim, caberia a Antonio Octavio Cintra reunir amplo grupo a fim de bem situar os traços fundamentais de nosso sistema político.

O grupo de estudiosos de que o país passou a dispor é deveras numeroso. Seria impossível enumerá-los de forma exaustiva, esperando contudo não incidir em omissões que seriam imperdoáveis.

## **b) Wanderley Guilherme e o debate político contemporâneo**

Na reedição de “A práxis liberal no Brasil” (Rocco,1998), Wanderley Guilherme dos Santos incluiu um outro de seus ensaios, igualmente relevante para o entendimento de nossa evolução política contemporânea, que,

entretanto, não teve fortuna igual ao anterior. Intitula-se “A práxis liberal e a cidadania regulada”.

Corresponde à pesquisa que realizou, na década de setenta, do processo de estruturação no país do sistema previdenciário e, de um modo geral, da sindicalização. O texto vinha sendo publicado, em forma de livro, pelo Editora Campus (*Cidadania e Justiça - a política social em uma ordem autoritária*). Wanderley Guilherme entendeu que não cabia insistir nessa forma na medida em que não teve condições de atualizar o exame da questão nas duas últimas décadas.

O pouco sucesso da nova proposta talvez se deva à circunstância de que registra a origem liberal das preocupações com a chamada questão social. Evaristo de Moraes Filho havia chamado a atenção para o fato, também sem alcançar maior influência nos que se debruçaram sobre o tema. Wanderley Guilherme avançou em relação a Evaristo de Moraes Filho na medida em que produziu uma classificação resultante dos fatos pesquisados. Entende que os resultados da fase sob a égide do “laissez-faire” (fórmula empregada pelo autor, correspondendo ao posicionamento liberal na República Velha) seriam minguidos, em que pese a regulamentação de vários direitos e o surgimento das caixas de aposentadoria e pensões. Na visão do autor, deixam a desejar na medida em que a elite do poder não quis trilhar a ambicionada redistribuição de renda. A tese é muito interessante. Ponderaria que o desenvolvimento capitalista é que acabaria abrindo caminho à distribuição de renda, como forma de permitir a formação de grandes mercados para bens de consumo (isto é, não se trata de nenhuma disposição de índole moral embora os efeitos possam ser assim considerados, permitindo que voltasse a ter atualidade a sugestão de Mandeville quanto à transformação em “virtudes públicas” daquilo que, em sua origem, não passaria de “vícios privados”). De todos os modos, parece acertada a tese de Wanderley Guilherme.

Para o ciclo subsequente (pós-30) avança o conceito de cidadania regulada que explica deste modo: “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade”. Na medida em que o sistema, instituído em 1930 e mantido subsequentemente, enrijece as relações no mercado de trabalho, temos, em

contrapartida, o crescimento do trabalho informal. Seria imprescindível, portanto, conceber novos marcos institucionais para a previdência e para o próprio entendimento legal dos direitos do trabalho. Wanderley Guilherme dos Santos não quis, entretanto, considerar o problema desse ângulo, preferindo fazê-lo no âmbito da participação democrática. E, assim, chegamos ao terceiro ensaio.

Intitula-se “Da oligarquia e suas máscaras institucionais”, sendo uma versão mais concisa do livro *Regresso - Máscaras Institucionais do Liberalismo Oligárquico*, de 1994. Trata-se de uma argumentação cerrada em defesa do sistema proporcional, encarado sobretudo do ângulo da participação política. O autor entende que as propostas de substituição do sistema eleitoral praticado no país seriam atentatórias à participação democrática, configurando autêntico regresso.

Por sua categoria intelectual, Wanderley Guilherme dos Santos tem mostrado que o complexo de inferioridade que nos marca, desde a ascensão do positivismo, não tem fundamentos na realidade. O fato do país ter realizado tardiamente a sua Revolução Industrial, bem como o de contar com tradições culturais (contra-reformismo, patrimonialismo, etc), impeditivas do pleno florescimento do capitalismo, não significa, no plano intelectual, que devemos aceitar posições subalternas. Pelo conjunto de sua obra e projeção alcançada, ele é parte integrante do seleto grupo que hoje, no mundo desenvolvido, discute a questão democrática (Robert Dahl; Samuel Huntington; Arend Lijphart). Situados seus pontos de vista no mencionado contexto, ver-se-á que focaliza os temas mais candentes, com relevantes contribuições próprias.

A meu ver, entretanto, minimiza a diferença entre a situação brasileira e a dos países desenvolvidos. Entre nós, não se trata de aprimorar o sistema representativo que, notadamente nos EUA, tem seguido o caminho de submeter à consulta plebiscitárias questões que possam interferir na vida de determinadas comunidades. Onde o sistema democrático representativo está consolidado, a contribuição de Wanderley Guilherme seria no sentido de ressaltar a importância da participação. Aqui no Brasil estamos ainda na fase da consolidação do sistema representativo. O nosso sistema proporcional é tão “sui generis” que sequer foi encontrada uma denominação aceitável (seria “sistema proporcional por escolha uninominal de lista aberta”). Onde existe e é consagrado, toma por base lista fechada. Com a variante por nós adotada, nunca teremos partido político. E sem partido não há democracia

Embora Wanderley Guilherme nada tenha a ver com isto, a retórica em torno da “democracia direta” encobre o sonho de substituir o sistema representativo pelo sistema cooptativo, que era a forma adotada pelos comunistas no Leste e continua vigorando em Cuba. Nos seus documentos



oficiais, o PT nunca escondeu o seu despreço pelo sistema representativo e, mesmo na virada ocorrida na campanha eleitoral de 2002, ou mesmo depois, a agremiação não fez, abertamente, autocrítica reconhecendo o caráter francamente totalitário do projeto que acalentou. Muito ao contrário, como se pode inferir do entusiasmo demonstrado por Cuba.

Naturalmente a defesa que Wanderley Guilherme faz da participação política não poderia ser confundida com semelhante primarismo. Insere-se no que há de mais moderno no debate político europeu e norte-americano. Contudo, para chegarmos lá e não correremos o risco de novos surtos autoritários, inevitável se torna alterar o sistema eleitoral existente, introduzir a fidelidade partidária e a cláusula de barreira. A experiência sugere que, com as conquistas nos meios de comunicação, as minorias não precisam obrigatoriamente estar no Parlamento para popularizar as suas bandeiras. Tomo o exemplo dos chamados “verdes”, que, sem lograr representação política expressiva, conseguiram popularizar de forma inusitada os denominados valores ecológicos. Assim, a questão não mais se apresenta em termos clássicos, o que naturalmente não invalida a defesa que Wanderley Guilherme efetiva da participação política, notadamente se a inserirmos na temática posta em circulação pelos grandes teóricos da democracia em nosso tempo, entre os quais, sem favor, conquistou posição destacada. Ao mesmo tempo, acredito que ambos concordaríamos em que a agremiação partidária esteja de alguma forma ajustada a uma proposta de organização da sociedade. Com muito boa vontade, a variedade de tais propostas chegaria a cinco (comunista, socialista, social-democrata, liberal e conservadora), nem de longe justificando a existência de 30 ou 40 partidos políticos como autoriza a permissividade de nossa legislação.

### **c) O curso pioneiro da UnB e seus desdobramentos**

Na condição de Decano de Extensão da Universidade de Brasília (UnB), Carlos Henrique Cardim deu início, em caráter pioneiro, a cursos à distância. Coube-nos coordenar aquele que foi denominado de *Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro*, que funcionou durante o ano de 1982.

O Curso foi subdividido em doze Unidades, assim intituladas: I) Primórdios do liberalismo; II) Liberalismo e representação política: o período imperial; III) A discussão do Poder Moderador no Segundo Império; IV) A propaganda republicana; V) A ditadura republicana segundo o Apostolado Positivista; VI) Liberalismo, autoritarismo e conservadorismo na República Velha; VII) O castilhismo; VIII) O trabalhismo após 30; IX) O socialismo; X)

O integralismo; XI) A opção totalitária; e XII) Correntes e temas políticos contemporâneos. Com o propósito de aferir o nível de aproveitamento dos alunos, escolheu-se, para ESTUDO DE CASO, Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais.

Em relação a cada uma das doze unidades foram elaborados Guias de Estudo que, além da requerida exposição do assunto, inseriam as questões centrais, a serem discutidas nas reuniões presenciais, bem como a correspondente bibliografia. O Estudo de Caso, por sua vez, destinava-se a apresentar uma questão não considerada ao longo do curso. À vista da circunstância, o texto correspondente inseria breves indicações sobre os partidos existentes no Império e a sucessão de tais agremiações, ao longo da República; os programas partidários e a correspondente legislação. Com base nesse material os alunos deveriam elaborar pequena monografia na qual emitissem opinião sobre as razões da inexistência de partidos estáveis no Brasil, ao contrário do que ocorrera em diversos outros países ocidentais, inclusive latino-americanos.

A elaboração dos guias de estudo esteve a cargo de Antonio Paim, Aquiles Cortes Guimarães, Francisco Martins de Souza, Reynaldo Barros, Ricardo Vélez Rodriguez e Vicente Barreto.

Com vistas a acompanhar o aproveitamento, o modelo adotado foi o da Open University inglesa, chamado de tutorial, exigente de reuniões presenciais. Dadas as dimensões do país e da variedade do número de inscrições segundo os estados, o Decanato de Extensão optou por delegar essa tarefa a instituições locais, sistema que nem sempre funcionou a contento. Apesar disso, o Curso assumiu dimensões inusitadas em termos de participação dada a iniciativa, do Decanato, de publicar resumos dos guias de estudo nos jornais da quase totalidade de capitais, abrindo inscrições para os que desejassem apoio e assistência durante o estudo. Como na época não se dispunha de INTERNET, as perguntas seriam encaminhadas por FAX.

O número de inscritos superou a casa dos dez mil, cerca de dez por cento dos quais enviaram o trabalho final, condição para que recebessem o diploma. Naturalmente tivemos que simplificar o nível de exigência, isto é, em lugar da monografia um texto de poucas páginas sobre qualquer dos assuntos constantes da publicação.

Além da análise do pensamento de autores estudados precedentemente, como os participantes da Inconfidência Mineira ou Hipólito da Costa, para citar o principal, deu-se a conhecer a obra de Silvestre Pinheiro Ferreira. Muito estudado no século XIX, acabou caindo no esquecimento no período republicano.

Silvestre Pinheiro Ferreira (1769/1846) veio para o Brasil, acompanhando a mudança da Corte, diretamente da Prússia, onde exercia as funções de Embaixador de Portugal. Formou entre os que entendiam deveria ser da iniciativa da Coroa o processo de transição para a monarquia constitucional, o que não chegou a ser efetivado. O monarca teve que fazê-lo em decorrência da Revolução do Porto (fins de 1820). Premido pelos acontecimentos, D. João VI entregou-lhe a chefia do governo e, nessa condição, regressou a Portugal. Tentou sem sucesso introduzir a moderação no trabalho das Cortes. Prevendo o desfecho (tentativa de restauração da monarquia absoluta) exilou-se em Paris.

Em sua longa estada no Rio de Janeiro organizou curso de cultura geral e filosofia, graças a que estabeleceu sólidos vínculos com a elite brasileira em ascensão e que viria a assumir o poder com a Independência.

Durante a permanência em Paris, cerca de vinte anos, Silvestre Pinheiro Ferreira elaborou extensa obra de filósofo e publicista político. Comentou e criticou à exaustão as Constituições brasileira e portuguesa, discutiu em detalhes os problemas da doutrina liberal e, em 1834, publicou a síntese de suas idéias no **Manual do cidadão em um governo representativo**, em três tomos, recentemente reeditado pelo Senado, um dos resultados da iniciativa que vimos descrevendo.

A doutrina de Silvestre Pinheiro, inspirando-se em Benjamin Constant, popularizou a tese de que a representação política seria de interesses. No **Manual**, antes citado, deteve-se amplamente nesse aspecto, inclusive tentando identificar os segmentos, na sociedade luso-brasileira, que teriam interesses perfeitamente configurados. Pronunciamentos de diversos integrantes da liderança política brasileira da época explicitam a sua adesão à tal doutrina, justamente ao que se pode atribuir o empenho com que se ocuparia, no Segundo Reinado, de aprimorar esse instituto. Assim, deu uma valiosa contribuição no sentido de estruturar-se o agrupamento moderado que, através do *Regresso*, encaminhou a solução para o grande impasse institucional que tumultuou a vida do país ao longo das duas primeiras décadas do país independente.

Outro aspecto digno de destaque é a recuperação do debate, ocorrido no Segundo Reinado, acerca do Poder Moderador. Corresponde a avanço em relação aos estudos precedentes desta matéria, devidos a João Camilo de Oliveira Torres (1916/1973) e João Scatinburgo (nascido em 1915). Em que pese o mérito desses autores, pareceu-nos equivocada a premissa de que partiram ao atribuir ao temperamento de D. Pedro II a prolongada manutenção da estabilidade política. Sem dúvida, D. Pedro revelou-se estar atento aos

pronunciamentos da opinião ativa, notadamente às novas lideranças que emergiam do aprimoramento do sistema eleitoral.

Na década de sessenta, por exemplo, demonstrou ter aceitado como fato normal a chamada “maré democrática”. Esta, na verdade, não contribuiu para a autenticidade da alternância no poder, objetivo pretendido, levando em conta que se revestiu, no decênio anterior, de caráter meramente formal. Mas o Imperador não temeu a experiência de entregar-lhes o poder, tão certo estava da consistência das instituições. E não demonstrou qualquer tipo de ressentimento diante da forma deselegante com que o líder dessa corrente, Zacarias de Góis e Vasconcelos (1815/1877), depois de se ter revelado incapaz de oferecer ao país qualquer projeto deveras aglutinador, recusou-se a integrar o Conselho de Estado. Vale dizer: se tivesse se aferrado a vaidades secundárias, acabaria criando animosidades pessoais que poderiam turbar o clima de entendimento que se estabeleceu no seio da liderança política.

Contudo, o arranjo institucional que foi concebido e implantado, nos anos quarenta, proveio da liderança forjada nas lutas precedentes, quando D. Pedro não passava de uma criança. A par disto, o exercício do Poder Moderador, no Segundo Reinado, não pode ser dissociado do papel desempenhado pelo Conselho de Estado.

A referida análise do tema em apreço não se limita a avançar semelhante conclusão. Comprova que o sucesso do aconselhamento propiciado pelos integrantes daquela instituição deveu-se a que souberam ater-se ao plano moral. Tanto Benjamin Constant como Silvestre Pinheiro Ferreira chamaram a atenção para a esfera da moralidade, presente em toda sociedade, que deveria merecer tratamento específico, exigente de uma instituição. Constant a chamou de Poder Neutro e, Silvestre, de Poder Conservador. A consulta às Atas do Conselho de Estado comprova o fato de que, seus integrantes, deram-se conta de que a moderação somente deveria exercer-se em torno de questões que transcendiam a negociação de índole política.

No que respeita ao período republicano, avançou-se a distinção entre prática autoritária, institucionalizada nas quatro primeiras décadas, das variantes de autoritarismo doutrinário emergentes no mesmo ciclo, não só o castilhismo mas igualmente os primeiros passos dados pelo corporativismo. Soubemos valer-nos das valiosas indicações de Evaristo de Moraes Filho quanto à natureza autoritária então assumida pelo socialismo, notadamente nos anos trinta, depois de uma fecunda aliança com os liberais, que acabaria integralmente obscurecida.

Destacamos a importância da criação do Partido Democrático, em 1926, em São Paulo, recuperando outra obra esquecida: *Do regime democrático* (1927), de João Arruda (1861/1943), que iria nortear a oposição liberal a

Vargas, sendo a fonte inspiradora da União Democrática Nacional (UDN), organizada após a queda do Estado Novo. A presença do pensamento liberal na Primeira República acha-se documentada ainda pela caracterização da obra de Rui Barbosa (1849/1923) e de Assis Brasil (1857/1938).

No que se refere ao Estado Novo, o Curso documenta abundantemente ter sido o castilhismo a sua principal fonte inspiradora.

No tocante ao pós-guerra, vale destacar o estudo pioneiro, devido a Reynaldo Barros, que intitulou de “A formação do pessedismo e do udenismo no ciclo de reconstitucionalização do pós-guerra.” Avançamos também a comprovação de que o aparecimento de opção totalitária no cenário político brasileiro do período, ao contrário da suposição corrente, não seria uma criação do Partido Comunista. Este nunca passou da fidelidade ao autoritarismo, notadamente em presença de uma grande influência positivista. A opção totalitária originar-se-ia entre os católicos, no movimento criado pelo padre jesuíta Henrique Lima Vaz (1921/2002) sob a denominação de Ação Popular. Nesse documento é que apareceria, pela primeira vez no país, a proposta do regime de partido único. Durante o período dos governos militares, passou a chamar-se Ação Popular Marxista Leninista.

Por fim, adotamos o conceito de *autoritarismo instrumental*, da lavra de Wanderley Guilherme dos Santos, cuja fundamentação teórica encontra-se na obra de Oliveira Viana. Incorporamos também a hipótese de Ubiratan Macedo (1937/2007) de que essa teria sido a doutrina seguida pela corrente hegemônica nos governos militares, devido à qual recusou e conseguiu ultrapassar a tentativa de perpetuação no poder, acalentada pela chamada “linha dura”.

Alguns anos mais tarde (1995), o *Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro* foi oferecido, ainda na forma de ensino à distância, pela Universidade Gama Filho, do Rio de Janeiro. A versão considerada mereceu aprimoramento digno de nota. Trata-se de que passamos a contar com a colaboração da Profa. Maria Clutilde de Jesus Pinto Abreu, especialista formada na matéria pela UNED, a conceituada universidade espanhola que revolucionou os cursos a distância. A profa. Clutilde introduziu as adaptações requeridas para a combinação de reuniões presenciais (forma exclusiva praticada pelo sistema tutorial) com a apresentação de questões de múltipla escolha.

Tomamos ainda a iniciativa de apresentá-lo em forma de livro, publicado pela Editora Itatiaia (**Evolução do Pensamento Político Brasileiro**: Belo Horizonte, 1988).

Outro subproduto relevante do Curso antes caracterizado consiste na organização da *Biblioteca do Pensamento Político Republicano*. Foi

concebida por uma Comissão de que participaram Alberto Venâncio Filho, Antonio Paim, Bolívar Lamounier e Vicente Barreto. Editou vinte títulos, adiante relacionados, tendo a publicação ficado a cargo da Câmara dos Deputados e da Editora da Universidade de Brasília.

Em caráter pioneiro publicou-se a *Bibliografia do Pensamento Político Republicano*, abrangendo o período 1870/1970, da autoria de Evelyse Maria Freire Mendes que tomou por base indicações fornecidas por Wanderley Guilherme dos Santos. Sua revisão ficou a cargo de Edson Nery da Fonseca.

Seguiram-se as obras que consideraram os aspectos institucionais mais relevantes: *O Poder Executivo na República Presidencial* (1916), de Aníbal Freire (1884/1970); *Do Poder Judiciário* (1915), de Pedro Lessa (1859/1921); e *Do Estado Federado e sua organização municipal* (1920), de Castro Nunes (1882/1950).

Duas antologias consideraram correntes políticas relevantes no período, a primeira dedicada ao *Apostolado Positivista e a República*, a cargo de Antonio Paim, e, a segunda, *O socialismo brasileiro*, da autoria de Evaristo de Moraes Filho.

Reeditou-se a coletânea organizada por Vicente Licínio Cardoso (1889/1931), focalizando aspectos fundamentais da Primeira República, através de textos escritos pelos mais renomados estudiosos do período, que se editou com o título de *À margem da história da República* (1924).

Outro texto fundamental seria *A Igreja na República* (1900), do padre Júlio Maria (Júlio Maria de Moraes Carneiro. 1850/1926). Ficou a cargo de Anna Maria Moog Rodrigues a seleção de textos das personalidades mais representativas do pensamento católico, ao longo do período republicano, que intitulou de *A Igreja na República*.

A Coleção registra a presença de personalidades positivistas que renegaram as pregações do Apostolado em prol da ditadura republicana, guardando fidelidade com o sistema democrático representativo. Incumbiu-se Antonio Paim da seleção de textos e sua introdução. Essa antologia foi denominada de *Plataforma política do positivismo ilustrado*.

Para apresentar ao leitor no projeto acalentado para o país pela liderança que acabaria assumindo a hegemonia na Revolução de 30, que a levaria a desembocar no Estado Novo, Ricardo Veléz Rodriguez foi incumbido de preparar introdução para a reedição da *Plataforma da Aliança Liberal* (1930) e de antologia da publicação teórica fundamental do período (*Cultura Política e o pensamento autoritário*). Essa publicação esteve a cargo de Almir de Andrade (1911/1991). Fundada em 1941, *Cultura Política* circulou até o fim do Estado Novo (1945).

Optou-se por incluir na Coletânea ampla representação da obra das personalidades mais destacadas do autoritarismo doutrinário. Assim, de Oliveira Viana incluíram-se três de suas obras consideradas mais importantes (*Instituições políticas brasileiras; Populações meridionais e Problemas de Direito Corporativo*). A escolha desse último livro prendeu-se ao fato de que os habituais detratores de nossa meditação, valendo-se do título, sem se deter no na análise do texto, passaram a acoimá-lo de corporativista. Na Apresentação, Alberto Venâncio Filho documenta tais deturpações e demonstra que, para Oliveira Viana, a corporação correspondia à forma que iria assumir a empresa capitalista plenamente desenvolvida.

Azevedo Amaral (1881/1942) comparece com a sua obra capital: *O Estado autoritário e a realidade nacional* (1938).

Francisco Martins de Souza incumbiu-se de selecionar e introduzir os textos considerados básicos de Francisco Campos (1891/1968), antologia a que deu o nome de *O Estado nacional e outros ensaios*.

No caso de Júlio de Castilhos (1860/1903), levando em conta que não elaborou obra de cunho teórico, reeditamos o texto essencial que caracteriza o novo regime instituído no Rio Grande do Sul: *Constituição Política do Rio Grande do Sul. Comentário* (1911). Levando em conta que, tendo Castilhos estabelecido como distinção básica entre República e Monarquia a alternância do governante no poder, praxe que seria abandonado pela liderança que o substituiu (Borges de Medeiros, 1864/1961), esta encomendou uma obra que desse conta da questão. Trata-se do livro de Raimundo de Monte Arraes (1892/1930) – *O Rio Grande do Sul e suas instituições governamentais* (1925), que também seria incluído na Coleção.

Por fim, a antologia de uma publicação que retrata bem a plena configuração de uma nova vertente do pensamento brasileiro, emergente nos anos trinta e que alcançou grande florescimento no pós-guerra: *O Pensamento Nacionalista e os “Cadernos de nosso Tempo”*. Seleção e Introdução de Simon Schwartzman.

#### **d) Idéia sumária das contribuições de Bolívar Lamounier**

Após concluir doutoramento em ciência política na Universidade da Califórnia (1974), Bolívar Lamounier (nascido em 1943) passou a ocupar-se da realidade política brasileira, podendo-se registrar a sua presença no debate dos temas mais candentes do período, a começar da abertura. Ao longo do período tem procurado destacar as características da democracia brasileira.

Acredito poder apresentar uma idéia sumária de suas contribuições tomando por base um de seus últimos livros **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira** (São Paulo, Augurium Editora, 2005).

Como indica o autor, o livro reúne “análises e reflexões”, elaboradas em diferentes momentos, que, a nosso ver, permitem situar os temas fundamentais em cada um dos principais ciclos de nossa evolução política.

O centro da análise corresponde ao processo de construção das instituições do governo representativo. Começa, portanto, pelo exame do tema da representação na fundação do Império. Lamounier afirma que, “dadas as circunstâncias, entendo que tal modelo foi uma opção lógica.” Explica: “organizar a autoridade não era tarefa que se pudesse cumprir à margem do sistema representativo, ou dele prescindindo, mas sim por meio dele, em conjunção com o princípio monárquico.” Essa seria precisamente a questão que iria arrastar-se por quase duas décadas, em seguida à Independência.. Fracassado o arremedo de República, tentada mediante a eleição direta do Regente, determinada pelo Ato Adicional de 1834, o elemento moderado teve condições de impor a opção da monarquia constitucional, com o chamado **Regresso**.

Ao contrário das análises superficiais que criticam as limitações na extensão do sufrágio, estabelecidas pela adoção do sistema censitário (dependência do nível de renda para o exercício do direito de voto), presente à opção a que se refere, Lamounier examina em profundidade essa problemática, à luz do contexto histórico e da experiência dos países europeus, na época de que se trata.

A questão teórica resultante é apresentada deste modo: “O problema é o fosso, a ser franqueado em algum momento, entre representação “necessária” e a “verdadeira”. “Necessária”, nos primórdios do Império, é a representação hobbesiana, ou seja, a eleição (mesmo sujeita a fraudes) que apenas autoriza a investidura de indivíduos privados em posições oficiais com o fim de pacificar as disputas. “Verdadeira” é a representação ideal, baseada em “eleições autênticas”, projetada num futuro distante e indeterminado. Daí em diante, a evolução, ou o ritmo de aperfeiçoamento institucional, transforma-se em conceito político central, fator-chave na legitimação do sistema democrático-representativo.” (pág. 68)

Transcrevo integralmente a extraordinária síntese que produziu acerca da República Velha: “A Primeira República (1889-1930) representou um retrocesso, ou no mínimo uma longa estagnação: não ampliou o sufrágio nem contribuiu para a confiabilidade dos procedimentos, e os acordos oligárquicos acabaram impedindo de fato a alternância. Não se transformou num regime autoritário de longa duração, como viria a acontecer na Espanha e em



Portugal, mas tampouco estimulou a prática desimpedida do pluralismo democrático. Nesse sentido, podemos sem dúvida afirmar que fincou ou aprofundou as raízes de impasses posteriores”. (pág. 38)

Quanto ao Estado Novo, afirma que embora não haja conseguido implantar um sistema autoritário tão duradouro como o seu congênere português, “deixou seqüelas difíceis para a democracia que o sucedeu.” Justamente a análise dessas seqüelas irá proporcionar-nos um quadro claro e elucidativo da processo político que se iria instaurar a partir do denominado “interregno democrático” de 1945/64, com a herança que não se conseguiria digerir da clivagem gerada no interior do ciclo getulista precedente.

Essa análise havia sido divulgada autonomamente, com este expressivo título: “E no entanto se move: formação e evolução do Estado democrático no Brasil, 1930-1994”. Na obra que estamos comentando, corresponde aos três capítulos iniciais da Parte II, sucessivamente: “O ciclo getulista: raízes da instabilidade política do período 1930-1964”; “O processo político durante o regime militar (1964-1985)”; e, “De Figueiredo a Itamar: sucessão de fragilidades”.

A tese central da qual parte é a seguinte: “O Brasil dos anos 50 estava rachado ao meio, dividido por uma clivagem profunda, uma completa falha geológica que atravessava diversas camadas sedimentares, mas tinha um foco extremamente definido: o antagonismo entre getulismo e anti-getulismo”. (“Getulismo e anti-getulismo: a fratura exposta”, págs. 118-130). Veja-se esta citação que transcreve, sendo seu autor o jornalista Carlos Lacerda, futuro deputado: “O senhor Getúlio Vargas, eleito senador, não deve ser candidato à presidência. Candidato, não deve ser eleito. Eleito, não deve tomar posse. Empossado, devemos recorrer à revolução para impedi-lo de governar”.

Além da enormidade do desprezo pela democracia, a citação, naturalmente, expressa também o que deseja destacar Lamounier, a profundidade do fracionamento do país entre getulistas e anti-getulistas.

Embora Vargas tivesse logrado configurar plenamente o projeto de Revolução Industrial, seria obra de Juscelino Kubitschek levá-lo á prática, com o seu Plano de Metas, fazendo emergir o que Lamounier assinala como embate entre o arcaico e o moderno. Nessa convicção, daremos maior destaque ao que chamou de quarta camada das clivagens existentes: “o onipresente veneno da guerra fria”.

Lamounier assinala que, embora os comunistas aparecessem aliados aos udenistas no combate a Vargas, no curso do seu governo (1951/1954), na verdade era grande o potencial de aproximação entre as duas correntes.

A base objetiva para uma aliança entre comunistas e getulistas, a seu ver, residia no fato de que “a guerra ensinara aos comunistas, a começar do

próprio Stalin, a importância do Estado nacional”. O nacionalismo passara a se constituir num aliado. Outro ponto de confluência residiria no que denomina de **prometeísmo**, “a obsessão com a transformação material, exuberantemente encarnada na industrialização soviética e, entre nós, simbolizada de modo embrionário por Getúlio e pela Usina de Volta Redonda.”

Apesar da repressão contra os comunistas desencadeada por Vargas após a insurreição de 1935 e durante o Estado Novo, os comunistas admitiam que poderia consistir num aliado estratégico no combate ao imperialismo. Em seguida, escreve: “Do lado udenista, nem a repressão desencadeada contra os comunistas entre 1935 e 1945, nem as críticas feitas por estes ao governo em 1954 amenizavam a imagem de Getúlio; na verdade para esses velhos adversários do Estado Novo, o Getúlio do pós-guerra não passava de um ex-fascista que agora simpatizava com os comunistas e buscava seu apoio.”

Ao remontar aos anos cinquenta, lembra o autor, os comunistas haviam perdido toda a aureóla grangeada pela vitória da União Soviética sobre o nazismo. A par disto, a contraposição entre comunismo e anti-comunismo, afirma, “não se limitava aos campos ideológico e político. Era também uma questão militar”.

E, prossegue: “Na década de cinquenta, o comunismo chegara a seu ponto máximo de expansão nos termos da geopolítica mundial, consolidando-se no Leste Europeu, estendendo-se à China e fazendo, com a Revolução Cubana de 1959, seu primeiro grande desembarque nas Américas. Por minúsculo que fosse, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) era visto como a cabeça-de-ponte da URSS no Brasil, e, em consequência trazia para dentro do país, em cores vivas, aquela linha imaginária que se convencionou chamar de Guerra Fria.” Tudo isto explica o desfecho de março de 1964, com a deposição de Goulart e o início do ciclo de governos militares.

Na crítica ao regime militar, Bolivar Lamounier valoriza o fato de que haja mantido o processo eleitoral, permitindo também o alistamento e o aperfeiçoamento da administração eleitoral. Facultou, assim, a criação de uma base para o ressurgimento da democracia após a abertura política.

Ainda que destaque, desde esta última, os avanços registrados no plano democrático, com especial destaque para a pacificação dos enfrentamentos, adverte para a falta de base na proposição de que, nesse plano, vivemos no melhor dos mundos. Com o propósito de permitir que se aprofunde o debate acerca desse tema, inseriu no livro uma terceira parte na qual registra os percalços da reforma política e resume o que denomina de “questões atuais da democracia”.

As breves indicações precedentes, se nem de longe esgotam a amplitude

da análise contida nessa obra, acredito servirão a fim de chamar a atenção para a importância do livro, que certamente se tornará ponto de referência.

### **e) O sistema político brasileiro na visão de Antonio Octávio Cintra**

A obra *Sistema Político Brasileiro* (São Paulo, 2ª ed., Editora UNESP, 2007), organizada por Lúcia Avelar e Antonio Octávio Cintra, com o patrocínio da Fundação Konrad Adenauer, teve o mérito de reunir diversos estudos de aspectos isolados de nosso sistema político, facultando uma visão de conjunto.

A par disto, os textos de Antonio Octávio Cintra servem como uma espécie de ossatura geral. Ainda que devamos considerá-los especificamente, vale desde logo indicar as razões pelas quais desempenha esse papel: 1ª) conduz o foco para o essencial do problema ao cuidar de estabelecer a natureza do presidencialismo brasileiro, em contraponto não apenas com as variantes principais como em face do parlamentarismo; 2ª) destaca logo o fato que nem sempre se leva em conta: *as instituições importam*. Basta ter presente o desapareço vigente, entre nós, em relação ao Parlamento e ao partido político, para dar-se conta da relevância dessa nota; e, 3ª) faculta ao leitor um retrato vivo do funcionamento da Câmara dos Deputados no período recente

É parte da ossatura do livro o ensaio de Octávio Amorim Neto. Para corroborá-lo, é suficiente indicar-lhe o título: “O Poder Executivo: centro de gravidade do sistema político brasileiro”.

A par disto, os demais estudos completam o quadro na medida em que consideram os outros componentes do Executivo (burocracia; agências reguladoras e federalismo) e o Poder Judiciário.

Coube a Lúcia Avelar apresentar-nos o que seria “o outro lado da questão”: a relação Estado/sociedade. Ensaio de sua autoria abre a coletânea ao considerar a participação política. Os demais textos aprofundam essa visão com ênfase na caracterização dos personagens relevantes (classe política, partidos, sindicatos, militares. etc.).

O livro se completa ao considerar o Brasil na ordem internacional.

Vejamos mais detidamente o que a nosso ver constitui o cerne do sistema político brasileiro, isto é, os ensaios de Antonio Octávio Cintra e Octávio Amorim Neto.

Na busca do que se poderia designar como especificidade do presidencialismo brasileiro, Antonio Octávio Cintra passa em revista as razões pelas quais não se introduziu no país República parlamentar, o que seria de

todo mais plausível. Afinal de contas o país vivera quase meio século sob esse tipo de sistema.

Ao suscitar o tema, parte da seguinte constatação: “A discussão sobre o sistema de governo mais conveniente para o Brasil tem sido intensa ao longo do período republicano, talvez porque a opção presidencialista, feita sob a égide do positivismo militar, quando da derrubada da monarquia, jamais tenha sido totalmente digerida por expressivas lideranças de nosso mundo político e intelectual”.

Cintra enxerga sérios obstáculos à introdução da República parlamentar, com o fim da monarquia, dadas as condições vigentes no país (“baixa participação política, eleitorado minúsculo e imensa população rural, submetida ao poder tradicional dos donos da terra”) embora houvesse no sistema político esboço de instituições básicas de competição política. O certo porém é que a República cortou a possibilidade desse desfecho.

Detém-se no exame da fracassada experiência parlamentarista de 1961. Escreve: “nascido sob maus auspícios e numa situação de crise operacional, sabotado pelo presidente e pelos próprios ministros, não tendo sido difícil convencer a população a rejeitá-lo.”

Lembra que a Comissão Arinos, criada após a abertura de 1985, incumbida de elaborar projeto de Constituição, optou por recomendar a introdução do parlamentarismo, de que teria resultado não fosse sequer submetido à Assembléia Constituinte. A opção final dessa Assembléia pelo presidencialismo parece-lhe ter sido insegura, na medida em que estipulou a realização do plebiscito de 1993. O tema contudo, por sua complexidade, não se prestava à natureza dessa consulta (sim ou não). Como se sabe, deu a vitória ao presidencialismo.

É muito interessante a análise empreendida por Antonio Octavio Cintra para responder à questão: por que a recusa ao parlamentarismo.

Basicamente, trata-se de uma aspiração limitada à elite, sem respaldo na opinião pública. Esta acredita “que a tarefa de desenvolvimento do país, modernizá-lo, romper os bloqueios a seu progresso, requer a concentração de poder num líder carismático, ungido pelo mandato popular para mudar o sistema”. Nossa opinião pública não vê no parlamentarismo a possibilidade da emergência de liderança forte. Junte-se a tais percepções o desapareço do Parlamento.

Cintra entende que se trata de uma percepção enganosa na medida em que formula exigências conflitantes com o nosso sistema de governo presidencial. Resumo e enumero as características que lhe atribui:

1ª) O sistema político brasileiro está cheio de pontos de bloqueio a tomada de decisões;

2ª) O Presidente brasileiro tem de compor sua base de governo num Congresso pluripartidário onde não se formou agremiação majoritária sequer capaz de aprovar leis ordinárias;

3ª) As decisões exigentes de quorum especial proporcionam às pequenas agremiações incomensurável poder de barganha;

4ª) Sendo bicameral o Legislativo, o rito de votação deve repetir-se no Senado;

5ª) Presença de federalismo real o que atribui poder de barganha a oligarquias nos estados menos desenvolvidos; e,

6ª) Poder Judiciário descentralizado contando o Ministério Público com autonomia.

Do quadro descrito resulta que a democracia brasileira pode ser descrita como **bloqueio ao poder da maioria**.

Essa realidade conflita com o papel que se espera do sistema de governo democrático representativo: capacidade de proporcionar maiorias estáveis aptas a governar, escreve Cintra. Ao que acrescentaria: assegurar a alternância de poder que reflita as normais oscilações da opinião pública.

Em seguimento, passa em revista os estudos recentes dedicados ao tema. Em síntese, giram em torno do conceito de “presidencialismo de coalizão”. Confluem no sentido de justificar o sistema institucionalizado no país, alheios aos riscos inerentes à descabida fragmentação das agremiações políticas. Nesse afã de suscitar a suposição de que “vivemos no melhor dos mundos possíveis”, chegou-se até a aproximar as coalizões governamentais brasileiras do parlamentarismo europeu, tese sem qualquer consistência.

Cintra completa o estudo ora considerado com a caracterização do funcionamento da Câmara dos Deputados, contando com a colaboração de Marcelo Barroso Lacombe. Parte do fato de que a Constituição de 88, embora tenha restabelecido muitas das prerrogativas do Parlamento --abolidas ou minimizadas nos governos militares--, preservou muitos dos poderes de que foi dotado o Poder Executivo naquele período, no que respeita à interferência no processo legislativo. Basta lembrar aqui as denominadas medidas provisórias que, na verdade, dão ao Executivo o poder de pautar a agenda do Congresso.

O texto passa em revista os mecanismos adotados para assegurar o funcionamento da Casa, o papel da Mesa, do Colégio de Líderes e, notadamente, das Comissões permanentes e transitórias.

Na literatura produzida a esse respeito, adotou-se como parâmetro obra relacionada ao funcionamento da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, da autoria de David Mayew (*Congress: the Electoral Connection*, 1974). Esse autor defende a hipótese de que o funcionamento daquela

instituição pode ser compreendido a partir do propósito dos deputados de serem reeleitos.

Fez-se caso omissis de que, nos Estados Unidos, a renovação do mandato dá-se a cada dois anos, o sistema é distrital, o representante é eleito na base do compromisso com determinados pontos programáticos e presta contas, periodicamente, de seu desempenho.

Registro aqui o espanto, revelado por correspondente de jornal brasileiro, ao que entendeu como inexistência de campanha eleitoral, ao acompanhar, isoladamente, a eleição de deputados federais. Não havia sido informado do *modus operandi*, isto é, da efetiva proximidade entre representante e representado, ao longo do exercício do mandato.

Outras características distintivas em relação ao caso brasileiro: as atribuições da União são limitadas à política externa e defesa, sendo reduzida a sua ingerência nos temas afetos à Federação que a precedeu e constituiu. *Last but not least*, dois grandes partidos concentram historicamente sempre acima de 95% da votação.

No caso dos Estados Unidos, com efeito, a estabilidade da composição das duas Casas poderia ser apontada como uma das características básicas do sistema. Dedicando-se a acompanhar esse fato, o analista político Charles Cook concluiu que, no período 1998 a 2006, dos 435 distritos eleitorais, o maior número de distritos efetivamente competitivos correspondeu a 35 (cerca de 8% do total). No pleito de 2004, disputa pondo em risco o mandato do deputado somente se verificou em 13 distritos. Tenha-se presente que, no ciclo em causa (1998/2006), ocorreram seis pleitos eleitorais.

Conforme se pode ver do quadro adiante, o Brasil situa-se no pólo oposto. Nas eleições posteriores a 88, o índice de renovação oscilou entre 45% e 62%:

#### **Renovação da Câmara dos Deputados**

Legislaturas	Novos Deputados	
	Nº	%
1991-1995	318	62
1995-1999	277	54
1999-2003	220	43
2003-2007	235	46
2007-2011	246	48

Outro aspecto para o qual se voltam os analistas é a denominada “coesão partidária”, isso é, em que medida os integrantes das bancadas

acompanham as determinações da liderança. Cintra passa em revista as diversas manifestações dedicadas ao tema. Parece-me, entretanto, que a Fabiano Santos ocorreu uma opinião mais próxima do bom senso, pelo menos no que se refere à chamada “base governista”. Ei-la: “O comportamento coeso de uma legenda comum é do interesse de cada deputado como forma de conferir credibilidade a uma ameaça que, do contrário, não chegará a importunar ator político tão poderoso quanto o Presidente da República. (...) a adesão às proposições políticas do partido é um bem público para a bancada como um todo, e esse benefício somente pode ser alcançado se os parlamentares delegam aos líderes uma parte considerável de seu controle sobre a pauta legislativa com a finalidade de remover os problemas de coordenação.” (*Apud* Cintra- obra cit, ed. cit, pág. 163/164)

Desse conjunto de análises, abrangendo, como não poderia deixar de ser, o nosso sistema eleitoral, Cintra conclui: “Não parece justificada a propensão a descartar, como desnecessárias, iniciativas de reforma política, presente entre muitos dos analistas que se têm debruçado sobre as realidades eleitoral e partidária e sobre o funcionamento do sistema de governo no país. De modo geral, do ângulo do eleitorado, para o qual seria importante a presença de valores como a inteligibilidade do sistema e um grau razoável de *accountability*, entre outros, tem ficado esquecido quando se acha o funcionamento do modelo atual como satisfatório e se estigmatizam tentativas de aperfeiçoá-lo. E também, como apontado ..., tem-se omitido a consideração da própria lógica sobre a qual se apóia o sistema para produzir resultado que pode ser insustentável em contexto de crise econômica.”

#### **f) Outras contribuições dignas de registro**

Em 1989, Walter Costa Porto lançou o livro *O voto no Brasil: da Colônia à 5ª República* (edição do Senado Federal). Em nova edição, reviu-o para incluir a 6ª República (Topbooks, 2002).

Profundo conhecedor das instituições políticas brasileiras, vinha se ocupando até então de reeditar textos esquecidos, em pequenos opúsculos de grande sucesso não só entre seus alunos como entre os estudiosos de um modo geral. Tinha entretanto consciência de que urgia preencher certas lacunas na investigação de nosso passado histórico. Entre estes, preocupava-se sobremaneira com os sistemas eleitorais, abrangendo não só sua legislação como o próprio funcionamento. Em muitos anos de pesquisa reuniu material expressivo e dispôs-se finalmente a se ocupar da elaboração da *História Eleitoral do Brasil*, de que o livro citado seria o primeiro volume. Na altura da edição ora referida, o programa compreendia dois volumes subseqüentes: A

*mentirosa urna e O pensamento político e o voto no Brasil. A mentirosa urna* apareceu em 2004, pela Editora Martins Fontes. Recupera as modalidades de fraudes eleitorais registradas no país. Na Apresentação destaca que “essa, afinal, é a experiência de todos os países. Progressivamente se dá o alargamento da cidadania e a correção dos males que afligem a arena política”. Quanto ao terceiro volume, optou por reunir a documentação relativa às eleições presidenciais na República, de que se ocupa no presente.

Walter Costa Porto reconstituiu a estruturação de nosso sistema eleitoral desde as Câmaras Municipais do tempo da Colônia. Certamente não pretende que se tenha verificado o aperfeiçoamento contínuo desse instituto básico e essencial para o sistema representativo, a exemplo do que ocorreu na Inglaterra e em outros países. Ao contrário disto, o levantamento detalhado e exaustivo da evolução de nossas práticas eleitorais, que efetiva, permite conhecer em maiores detalhes a interrupção abrupta ocorrida com a República. Consumada afinal com a Reforma Campos Sales, acerca da qual escreve: “o que parecera pequena alteração no regimento do Congresso havia sido uma formidável alavanca a transmudar o eixo da política nacional” (pág.180). Contudo, Walter Costa Porto estabelece distinções entre o autoritarismo de Campos Sales e o de seus antecessores, sobretudo Floriano, e distingue-o de Julio de Castilhos. Nessa matéria, dá a conhecer uma interessante pesquisa realizada por Maria Carmen Cortes Magalhães acerca do número de “depurados” (representantes que não tiveram seus diplomas reconhecidos) na República Velha. O autor levantou, ainda, a situação singular do Rio Grande do Sul (Capítulo XXI, págs. 185/193).

É muito esclarecedora do futuro do tema a reconstituição a que procede da discussão acerca da representação proporcional, subsequente à Revolução de 30 (capítulo XXIII, págs 203 / 211) e na denominada 4ª República: período 1945/1964 -(Capítulo XXXII, págs. 269/275). Aparece o entendimento de que aos partidos competiriam elaborar uma lista, “na ordem preferencial que tivesse sido deliberada por seus respectivos diretórios”, votando o eleitor apenas na legenda, entendimento que não chegou a ser aplicado. Se tivesse ocorrido, parece-me, ter-se-ia minimizado os efeitos do grande inconveniente desse sistema, que é o fato do representante eleito não estar obrigatoriamente vinculado a nenhuma área territorial limitada. (e portanto a contingente social conhecido ao qual prestaria contas), como se dá no sistema eleitoral distrital.. Pelo menos estariam vinculados aos partidos, o que nem sequer acontece, conforme se pode verificar de nossa experiência recente e atual.

O livro contém a análise das eleições na 5ª e da 6ª (atual) Repúblicas e dos temas mais relevantes então discutidos (a sublegenda, a tentativa de reintroduzir o voto distrital, etc.) Para facilitar a consulta, dispõe de índice



onomástico e de assuntos.

*O voto no Brasil* é obra de estudioso plenamente amadurecido. A par disto, constitui uma prova eloquente do grande aprofundamento com que está sendo encarada a nossa evolução histórico-cultural pela atual geração de pensadores e pesquisadores, na qual Walter Costa Porto tem assegurado um lugar de grande destaque.

Em 1ª edição no ano de 1995 (2ª edição, Editora UnB, 2000), Walter Costa Porto lançou *Dicionário de Voto*, uma obra primorosa, muito bem planejada e executada de forma magistral. Compõe-se de verbetes concisos, abrangendo todas as questões relevantes relacionadas ao tema. Definindo o sistema eleitoral como aquele conjunto de normas jurídicas, técnicas e procedimentos que se aplicam ao processo em sua inteireza (desde a abertura das eleições até a proclamação dos efeitos), distribui de forma harmoniosa o conjunto em que poderia desdobrar-se. Embora não se trate de considerar a questão, circunscrita ao Brasil, faculta informações de grande valia para o adequado entendimento (e avaliação) da experiência eleitoral brasileira.

O leitor encontrará uma conceituação clara e precisa dos sistemas majoritários e minoritários. Estes subdividem-se, tecnicamente – aprendemos com Walter Costa Porto - em racionais e empíricos. Os racionais pretendem assegurar “uma representação dos diferentes partidos ou grupos políticos exatamente proporcional ao número de seus eleitores”. A consulta pode começar também pelo verbete “representação proporcional”. Assim, sem abdicar do rigor técnico, imprescindível a uma obra dessa categoria, o dicionário é perfeitamente acessível a toda sorte de consulta. A informação histórica é a mais ampla possível, respeitado o princípio geral da concisão e da distribuição em tópicos específicos. Assim, quem quiser acompanhar a origem e o desdobramento da representação proporcional (para ficarmos no mesmo exemplo) encontrará uma primeira exposição de ordem geral, com indicação expressa dos verbetes em que cada aspecto é considerado isoladamente.

Os nomes mais destacados, relacionados à estruturação e aprimoramento da representação, constam do *Dicionário*, a exemplo de Victor d’Hondt (1841/1091), autor do método de distribuição de cadeiras que permitiu disseminar o sistema proporcional; Jean-Charles Bada (1733/1799), o esquecido precursor do sistema, etc. A forma como se estruturou o sistema majoritário, na Inglaterra e nos Estados Unidos — bem como as personalidades que se destacaram nesse mister — de igual modo, acha-se suficientemente documentada.

Todos os temas controversos são apresentados de modo claro, permitindo ao leitor situar-se de pronto. Tenho em vista verbetes como grupos de pressão; abuso do poder econômico; incompatibilidade, inelegibilidade;

mandato imperativo/mandato livre ou representativo, etc.

O Brasil ocupa espaço considerável do *Dicionário do Voto*, a começar de verbete geral, com tal denominação. Contém a caracterização das partes constitutivas do sistema e o método de sua estruturação, e detem-se na *história eleitoral*, com remissão aos aspectos relevantes ali apenas referidos. Estão registrados os grandes nomes que se destacaram no tortuoso processo de organização de nosso sistema representativo, bem como a natureza de sua contribuição entre outros, Antonio Carlos Ribeiro de Andrade (1773/1845); José de Alencar (1829/1877); Tavares Bastos (1839/1875); Rui Barbosa (1849/1923) e Assis Brasil (1857/1938)