UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E POLÍTICOS - IESP

WENDEL ANTUNES CINTRA

Qual democracia? O governo do povo no pensamento político brasileiro (1914-1945)

Rio de Janeiro
2013

WENDEL ANTUNES CINTRA

Qual democracia? O governo do povo no pensamento político brasileiro (1914-1945)

Tese apresentada ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP), como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Gantus Jasmin

Rio de Janeiro
2013

Resumo

Este é um estudo sobre o conceito de democracia em obras do pensamento político brasileiro publicadas entre 1914 e 1945. A soberania do povo, não obstante impor-se como uma espécie de ideal universal e um dos pilares em que se assenta a legitimidade política na modernidade, longe de instaurar um consenso acerca de seus modos de realização prática, mostrou-se problemática e aberta a uma pluralidade de formatações institucionais, muitas vezes contraditórias entre si. Desse modo, em vez de um debate estruturado entre opositores e defensores da democracia, constatou-se uma forte polêmica no interior do próprio conceito, isto é, em relação aos modos pelos quais seria possível e legítimo implementar a democracia no país. A hipótese da tese é que a polissemia e as controvérsias em torno da definição do conceito remetem ao próprio processo de desincorporação do poder e dos sujeitos da soberania na modernidade: o povo e a nação. Através da análise das obras publicadas no período, buscou-se reconstituir o debate em torno das modalidades de constituição política do povo-nação e elaborar uma tipologia das diferentes respostas dadas ao problema da democracia no contexto brasileiro.

Palavras chave: democracia; história do pensamento político brasileiro; história dos conceitos;

Abstract

This thesis examines the concept of democracy in works of Brazilian political thought published between 1914-1945. Even if sovereignty of the people impose itself like a universal ideal and one of pillars where lay modern political legitimacy, there is no established consensus about its ways of practice achievement, and this ideal has seemed problematic and open to a plurality of institutional arrangements, sometimes mutually contradictory. In this way, instead a structured debate between supporters and enemies of democracy, it verified a strong polemic inside the concept itself, i. e., about the ways that could be possible and legitimate put into practice democracy in country. This work sustain the hypotheses that polysemy and controversies about concept's definition refers to the process of disincorporation of power and of subjects of sovereignty in modernity: people and nation. Through analyses of works published in that period, we have attempted to reconstitute the debate on forms of political constitution of the people-nation and establish a typology of different answers given to the problem of democracy in Brazilian context.

DEDICATÓRIA,

Aos meus pais, Wilson e Regina

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Marcelo Jasmin, que despertou meu interesse pelos temas da democracia e da história do pensamento político brasileiro e acompanhou meu trabalho nos últimos sete anos. Ainda no mestrado, quando tive a oportunidade de conhecê-lo e frequentar seus cursos, Marcelo sempre se mostrou generoso e confiante em meu trabalho, o que foi de fundamental importância para que eu levasse adiante essa empreitada.

Aos professores do IESP e do antigo IUPERJ, especialmente a César Guimarães, Renato Lessa e Luiz Werneck Vianna, mestres que me ensinaram não apenas valiosíssimas lições sobre filosofia política e história, mas também foram exemplos de como conjugar trabalho acadêmico e engajamento cívico.

Aos funcionários do IESP, especialmente a Caroline Carvalho e Simone Sampaio, sempre cordiais e solícitas.

Ao professor Christian Lynch, que generosamente abriu as portas de sua casa e se dispôs a compartilhar comigo seu vasto conhecimento sobre o pensamento político brasileiro e a Escola Francesa do Político. Seu apoio e incentivo foram inestimáveis quando me candidatei para o estágio-doutoral no *Centre de Recherches Politiques Raymond Aron.*

Ao professor Olivier Rémaud, que me acolheu na *École des Hautes Études en Sciences Sociales* e coorientou este trabalho durante o estágio doutoral em Paris.

À Maria Fernanda Lombardi, José Almino, João Feres e (mais uma vez) Christian Lynch, que gentilmente aceitaram o convite para participar da banca examinadora.

Ao CNPq, pela concessão da bolsa de doutorado e à Capes pelo financiamento da bolsa de estágio doutoral entre 2009-2010, possibilitando que eu me dedicasse integralmente aos estudos.

Aos amigos do *deuxième étage* e agregados da Casa do Brasil, Rafael Pádua, Karina Paim, Lúcia Del Picchia, Gustavo Cezar Ribeiro, Lígia Winter, Hiroschi, Marlene Hönle, Clara Carniceiro, Betina Fresnada e Renato Alvarenga, cuja companhia tive o prazer de desfrutar durante minha estadia na França e que a tornaram plena de significado e boas recordações.

Aos queridos amigos Marcelo Martins, Rafael Abreu, Fidel Flores, Ismael Pimentel, Rubén Pérez-Buendia, Mateus Davanso, Daniela Chierici, Renato Vasconcelos e Adnoela Barbosa que, de diferentes maneiras e em diferentes momentos, estiveram ao meu lado e me ajudaram durante a elaboração desta tese.

Um agradecimento especial a Arnaldo Lanzara e Tatiana Prado, pela amizade fraterna. Arnaldo, companheiro de todas as horas desde os tempos da faculdade em Araraquara, esteve presente nos principais momentos da minha vida pessoal e acadêmica ao longo da última década.

Aos meus pais Wilson e Regina e meus irmãos Weslley e Júnior, que sempre estiveram ao meu lado apoiando incondicionalmente minhas escolhas e projetos.

À Marina Paim, pelo amor e afeto cotidiano que fez e faz os meus dias correrem mais leves e belos. Seu incentivo constante foi fundamental para que eu pudesse superar os momentos mais difíceis e espinhosos do doutorado. Além disso, Marina ainda me ajudou enormemente com revisão textual das últimas versões da tese.

"Words are also deeds"
Ludwig Wittgenstein

"Le peuple ne préexiste pas au fait de l'invoquer et de le rechercher : il est à construire"

Pierre Rosanvallon

SUMÁRIO

Introdução.....…..... p. 01

PARTE I – A democracia como problema

Capítulo 1. O enigma *governo do povo*..... p. 09

1.1. As formas da democracia na *polis*: sorteio e participação
1.2. O Iluminismo e a democracia como regime anacrônico
1.3. Democracia vs. Governo Representativo
1.3.1. James Madison
1.3.2. Emmanuel Sieyès
1.4. Mutações Semânticas
1.4.1. Democracia como *igualdade de condições*
1.4.2. Karl Marx e a democracia como superação da antítese *Estado/Sociedade Civil*
1.4.3. John Stuart Mill: participação e demofobia na democracia representativa
1.5. Contornos do debate contemporâneo
1.5.1. Schumpeter: democracia seleção de elites
1.5.2. Democracia participativa
1.6. Claude Lefort e as origens da indeterminação democrática
1.6.1. Simbologia política medieval
1.6.2. Morfologia do totalitarismo
1.6.3. Morfologia da democracia

PARTE II – O governo do povo no pensamento político brasileiro (1914-1945)

Capítulo 2. O poder das urnas.....…..... p. 57

2.1. Soberania do povo como *zeitgeist* moderno
2.2. A constituição eleitoral do povo: "delegação mínima" e "representação das opiniões"
2.2.1. João Arruda: entre o liberalismo e a democracia
2.2.2. Assis Brasil: o voto como expressão da opinião pública
2.3. A absolutização do voto

Capítulo 3. Rui Barbosa: soberania da nação e "democracia jurídica"..... p 75

3.1. Uma "democracia esfarrapada": ilegalidade e farsa representativa na Primeira República
3.1.1. Vontade da nação *vs*. vontade da maioria
3.2. O programa normativo de Rui: soberania da Nação e democracia jurídica
3.2.1. Decifrando a nação
3.2.2. Democracia social
3.2.3 Autonomia da Opinião Pública
3.2.4. Supremacia Constitucional

Capítulo 4. O povo e as corporações..... p. 94

4.1. Contra o poder das urnas
4.2. A crítica da *forma partido* e da instituição parlamentar
4.3. Ressubstancializar a política
4.4. Entre as corporações e a república capacitária

Capítulo 5. Questão social e democracia..... p. 116
5.1. Virgínio Santa Rosa: os tenentes como vanguarda do povo
5.1.1. "Ilusões democráticas"
5.1.3. A vanguarda tenentista
5.2. Aliança Nacional Libertadora
5.2.1. As formas da "democracia popular": o programa da ANL

Capítulo 6. A democracia autoritária..... p. 137
6.1. A democracia contra o liberalismo
6.2. Do Estado Político ao Estado Técnico
6.3. O *homem-povo* e o *povo-um*

Capítulo 7. Personalismo e democracia..... p. 155
7.1. Narrativas do povo inexistente
7.1.1. Gilberto Amado: eleições contra a representação
7.1.2. Sérgio Buarque de Holanda: personalismo contra a democracia
7.1.3. Nestor Duarte e a tirania da ordem privada
7.2. Do pessimismo sociológico à democracia como devir
7.2.1. Elitismo e democracia de partidos
7.2.2. Democracia como regime da despersonalização
7.2.3. Democracia como constituição da *ordem pública*
7.3. Democracia como expectativa

Considerações Finais..... p. 185

Referências Bibliográficas..... p. 189

Introdução

> "Democracia é a palavra de ordem que, nos séculos XIX e XX, domina quase universalmente os espíritos; mas, exatamente por isso, ela perde, como qualquer palavra de ordem, o sentido que lhe seria próprio. Para acompanhar a moda política, acredita-se dever usar a noção de democracia – da qual se abusou mais do que de qualquer outra noção política – para todas as finalidades possíveis e em todas as possíveis ocasiões, tanto que ela assume os significados mais diversos, muitos deles bastante contrastantes, quando a costumeira impropriedade do linguajar político vulgar não a degrada deveras a uma frase convencional que não mais exige sentido determinado".
> Hans Kelsen, *Essência e Valor da Democracia*, 1929.

A epígrafe acima, escrita por de Hans Kelsen em 1929, é ilustrativa da dificuldade em se estabelecer uma definição precisa do conceito de democracia. Para o célebre jurista austríaco, a utilização abusiva do conceito – tornado mera palavra de ordem mobilizada por todas as correntes políticas de acordo com as conveniências do momento – fizera com que ele perdesse "o sentido que lhe seria próprio". Diante da confusão semântica instaurada nos tempos modernos, Kelsen propunha a elaboração de um significado rigoroso do conceito – revelando sua *essência* e *valor* – de modo a pôr fim, ou, ao menos atenuar, as controvérsias da linguagem política ordinária (Kelsen, 2000 [1929]).

Hoje sabemos que essa tentativa de dissipar os usos "vulgares" e "imprecisos" do conceito não logrou ser bem-sucedida. Ao contrário, a democracia e os princípios a ela associados atravessaram o séc. XX e chegam ao séc. XXI configurando uma espécie de ideal político universal sem que, contudo, chegasse a haver um consenso mínimo acerca de seu significado e de seus modos de realização prática. Ao contrário, a polissemia da democracia no vocabulário político moderno – como bem notou o historiador alemão Reinhart Koselleck (2006) – converteu o conceito em uma espécie de *arquilexema*: uma palavra que contém em seu campo semântico traços dos mais diferentes regimes políticos e que, no limite, "impele todos os outros tipos de constituição para a ilegalidade como forma de governo" (Koselleck, 2006, p. 107).

A recorrente referência aos princípios democráticos no preâmbulo das Constituições ou nos programas de praticamente todos os partidos políticos – não obstante a imensa discrepância entre visões de mundo e objetivos daqueles que os mobilizam – é emblemática de sua conversão em fonte principal da legitimidade política moderna.

Contudo, esse aparente consenso universal em favor da democracia oculta contradições e equívocos que remetem à própria formulação da ideia de governo do povo – aquilo que Pierre Rosanvallon apropriadamente denominou "aporias constitutivas" da democracia (Rosanvallon, 2000, p. 37). Longe de iniciar uma era de harmonia e consenso em torno de um conjunto de práticas e instituições, o triunfo da democracia como valor universal é, paradoxalmente, simultâneo de um forte desencanto em relação à própria democracia. Em outras palavras, há uma contradição latente entre o relativo consenso em torno do ideal político do governo do povo e a desconfiança generalizada em relação aos regimes democráticos construídos historicamente. Desse paradoxo nasce a percepção de um "mal-estar" na democracia, como se as expectativas dos cidadãos em relação a esse regime político fossem repetidamente usurpadas ou traídas (Rosanvallon, 2008, pp.12-13).

Esse mal-estar, é importante frisar, não constitui um fenômeno singular ao nosso tempo, tampouco resulta da distância entre a utopia democrática e uma experiência concreta que ainda não logrou realizá-la por completo. Ao contrário, a própria formulação da utopia do governo do povo traz consigo um conjunto de problemas e contradições internas que nos impede de tratá-lo como um ideal a-histórico, de sentido unívoco ou consensual. Daí a relevância de compreender a democracia e os desafios colocados por esse regime político a partir de experiências particulares, cuja elucidação exige um esforço de reconstituição histórica.

Este trabalho é uma pesquisa sobre a construção polêmica do conceito de democracia na história do pensamento político brasileiro entre 1914 e 1945. À partida, vale assinalar que a presença hegemônica desse conceito como núcleo organizador dos mais diversos projetos políticos à época, converte-o em uma espécie de enigma, tamanha a variedade de significados a ele associados. A pluralidade de respostas elaboradas pelos autores do pensamento político brasileiro à questão da democracia no período 1914-1945 demonstra que havia um forte dissenso em relação à natureza do regime democrático e os modos de sua implementação no país. Nesse sentido, parece mais apropriado falar em um *problema-democracia*, já que os conteúdos relativos a ele – *povo, soberania, representação*, *cidadania*, *igualdade* – constituíam objetos em disputa permanente, como atesta a análise das diferentes vertentes ideológicas que compuseram o debate político do período.

A pergunta inicial que este trabalho pretende responder é por que essa persistência do significante *democracia* como ideal político, se os autores e atores políticos que o mobilizam possuem horizontes de expectativas tão distintos, quando não antagônicos? Ou, em outros termos, por que a palavra democracia frequenta culturas políticas contrapostas, de modo que parece ser impossível abandoná-la sem ser prontamente deslocado – como anotou Koselleck – para o campo da ilegalidade?

A hipótese é que a polêmica em torno da democracia tem origem na indeterminação básica que remonta à instituição dos regimes políticos modernos. Retomo a teoria política de Claude Lefort – especialmente sua interpretação da democracia moderna como uma matriz simbólica que se define pela desincorporação do poder. A indeterminação democrática remete ao fato de que o *povo* e a *nação* não se constituem como sujeitos auto-evidentes; antes, a democracia exige um incontornável trabalho de construção simbólica operado no âmbito do político. Por não se constituir como um sujeito dotado de corpo e forma prévias, o povo não pode prescindir desse trabalho de figuração, de um discurso que visa conferir-lhe forma política. É precisamente no solo dessa indeterminação originária que proponho uma leitura do debate político brasileiro sobre a democracia entre 1914 e 1945.

Em vez de adotar um modelo normativo ou jurídico-institucional *a priori* de democracia, optei por fazer uma reconstituição crítica dos projetos políticos elaborados naquele contexto em torno do próprio conceito de democracia. Isso porque, a polissemia da democracia não pode ser explicada apenas em razão do uso tático do conceito feito pelos autores, isto é, como mero estratagema ideológico. Ao contrário, o argumento que desenvolvo durante toda a tese é que a*s agudas controvérsias manifestas no uso do conceito democracia evidenciam distintas respostas à tarefa de deciframento e criação simbólica do social*.

Não há, com efeito, um debate marcado por opositores e defensores da *democracia,* mas antes, uma viva polêmica em relação aos modos legítimos de constituição política do povo – a qual se revela no próprio trabalho de construção semântica do conceito. A lógica adversarial, própria do político, instala-se, por assim dizer, no interior do próprio conceito de democracia. Trata-se de uma batalha na qual, por um lado, os atores-autores envolvidos não podem abandonar o significante sob o preço de se verem destituídos de legitimidade; mas, por outro lado, não podem abdicar de traçar as fronteiras entre o *nós* e o *eles*, isto é, definir seus virtuais adversários, seus

programas de ação e suas visões de mundo. Definir *a* democracia, suas formas e conteúdos, se constitui, assim, como um ato político por excelência.

Como *conceito-chave* no vocabulário político moderno, a democracia permite conferir reflexividade a problemas de ordem teórica e prática colocados pelos próprios sujeitos históricos. Como observa Koselleck (2006), as sociedades se organizam através da existência de conceitos comuns sem os quais "não pode haver uma sociedade e, sobretudo, não pode haver unidade de ação política" (Koselleck, 2006, p. 98). Assim, um conceito político não é apenas indicador de "conteúdos compreendidos por ele, é também seu fator. Um conceito abre determinados horizontes, ao mesmo tempo em que atua como limitador de experiências possíveis e das teorias" (*ibidem*, pp. 109-110). Em outras palavras, os conceitos não funcionam apenas como "descrições" de um fato ou evento histórico, mas se constituem como elementos ativos na organização da ação política concreta de indivíduos, grupos e sociedades.

Desse modo, a polissemia deve ser tomada como uma qualidade distintiva e ineliminável dos conceitos sociais e políticos. Sobretudo na modernidade, em que a distância entre a *experiência* a que se referem e as *expectativas* que comportam, tende a se alargar continuamente[1]. A reflexividade acerca do uso dos conceitos sociais e políticos contribui, assim, para iluminar os eventos e mudanças históricas:

> "Na exegese do texto, o interesse especial pelo emprego de conceitos político-sociais e a análise de suas significações ganham, portanto, uma importância de caráter social e histórico. Os momentos de duração, alteração e futuridade contidos em uma situação política concreta são apreendidos por sua realização no nível linguístico. Com isso, ainda falando de modo geral, as situações sociais e respectivas alterações já são problematizadas no próprio instante dessa realização linguística" (Koselleck, 2006, p. 101)[2].

Além de um estudo sobre o conceito de democracia, o presente trabalho pretende ser também uma contribuição no campo do pensamento político-social

---

1 Experiência e expectativa constituem, segundo Koselleck, categorias formais que possibilitam o conhecimento histórico. O espaço de experiência remete ao passado vivido, já o horizonte de expectativa, ao futuro, e ambos são complementares. Na modernidade, contudo, com a concepção da história como progresso linear e a possibilidade de um futuro aberto, os conceitos sociais e políticos tendem a distanciar cada vez mais espaço de experiência e horizonte de expectativas, incorporando demandas a serem realizadas no futuro. A modernidade inaugura uma nova inteligibilidade histórica, na qual "as expectativas para o futuro se desvincularam de tudo quanto as antigas experiências haviam sido capazes de oferecer. (...) a partir de então o espaço de experiência deixou de estar limitado pelo horizonte de expectativa. Os limites de um e de outro se separavam" (Koselleck, 2006, pp. 318).

2 Isso não significa, como enfatizava Koselleck, que a história possa ser reduzida à dimensão linguística. A separação entre história social e história conceitual é mantida pelo autor, mas ambas se constroem, segundo ele, a partir de métodos próprios (Koselleck, 2006, pp. 97-119).

brasileiro. Este subcampo das ciências sociais se caracteriza pelo resgate crítico de obras e pensadores que se empenharam na elaboração de *interpretações* do Brasil. Como observou Gildo Marçal Brandão (2005), as obras dos "clássicos locais" compõem um "índice da existência de um corpo de problemas e soluções intelectuais, de um estoque teórico e metodológico aos quais os autores são obrigados a se referir no enfrentamento das novas questões postas pelo desenvolvimento social" (Brandão, 2005, p. 23). Nesse registro, o estudo das obras que compõem a história do pensamento político-social brasileiro não resultam de um interesse antiquário pelas ideias do passado; antes, ele repõe questões perenes de nossa modernidade periférica, muitas das quais continuam a fazer parte dos desafios contemporâneos. Meu propósito aqui é precisamente lançar luz sobre o *problema democracia*.

Partindo de um enfoque no emprego do conceito de democracia, selecionei um conjunto de obras que permitisse compor um panorama do debate no qual a interrogação democrática ocupasse um lugar central[3]. A seleção dos autores e das obras que integram a pesquisa teve como escopo construir um quadro das diferentes modalidades pelas quais o problema do governo do povo foi posto à época.

O período entre 1914 e 1945 – a que se delimita este estudo – foi escolhido pelo fato de compreender um momento de reavaliação crítica da experiência republicana. Período em que se gestaram inúmeros projetos de reformas e alternativas ao regime instalado no país em 1889 e que - especialmente nos anos 1920 e 1930 – puseram em xeque a associação entre liberalismo e democracia. A instabilidade político-institucional do período (basta lembrar eventos como os levantes tenentistas em 1922 e 1924, a Revolução de 1930, a Revolução Constitucionalista de 1932, a Intentona Comunista de 1935 e o golpe que instituiu o Estado Novo em 1937) pode ser tomada como indicador da crise do paradigma liberal, e é sobre o pano de fundo dessa crise que os *autores-atores* do pensamento político brasileiro interrogaram a natureza do regime democrático e suas formas de institucionalização prática no país.

Com efeito, há nas obras do período um estoque de respostas que – sem prejuízo do contexto político e dos objetivos imediatos que os autores tinham em mente ao escrevê-las – lidam com problemas nucleares da política, muitos dos quais continuam a fazer parte das indagações contemporâneas. Retomar o fio histórico desses

---

[3] As fontes primárias utilizadas na pesquisa encontram listadas por capítulo e por autor no item *a)* das Referências Bibliográficas.

problemas e de suas repostas, colocando em evidência as dificuldades e os percalços que atravessaram o ideal do governo do povo na história brasileira, pode contribuir para o enfrentamento de alguns dos desafios que se apresentam àqueles que se propõe a pensar a democracia em nossa época.

Desse modo, este trabalho postula que a história do pensamento político é capaz de conferir reflexividade às questões políticas do presente. Pretende-se, assim, superar – no campo da história das ideias – a dicotomia entre uma *abordagem filosófica* - que lida com as ideias abstraídas de seu contexto de elaboração – e um *historicismo radical* – para o qual o "significado" de um texto revela-se apenas no próprio contexto em que foi elaborado ou nas "intenções" que um autor possuía ao escrevê-lo.

A esse respeito, parece-me fecunda a proposta de Rosanvallon (2010) de combinar a leitura contextual e a teoria política em uma história construída a partir de *problemas*. Em vez de postular uma cisão radical entre passado e presente, a história das ideias, como proposta pelo historiador francês, pode funcionar como um "laboratório em atividade do nosso presente" (Rosanvallon, 2010, p. 77). Uma história, portanto, centrada na "reconstituição de problemas" que

> "tem por fim fazer reviver a sucessão de presentes assim como as experiências que informam as nossas. Trata-se de reconstruir o modo pelo qual os indivíduos e os grupos elaboraram sua compreensão das situações, de enfrentar as recusas e as adesões a partir das quais eles formularam seus objetivos, de voltar a traçar de algum modo a maneira pela qual sua visão de mundo limitou e organizou o campo de suas ações. O objeto desta história, em outras palavras, é de seguir o fio das experiências e das tentativas, dos conflitos e das controvérsias, através dos quais a *polis* procurou tomar forma legítima" (Rosanvallon, 2010, p. 76).

Trata-se, pois, de levar a sério as representações intelectuais, assumindo que elas constituem uma poderosa infraestrutura que forma o campo de possibilidades para a ação política. Nesse sentido, os textos não serão examinados aqui como tratados teóricos, tampouco avaliados por meio de sua coerência interna mas, antes, como sistemas de representação intelectual por meio dos quais indivíduos e grupos sociais organizam sua ação política e elaboram um trabalho reflexivo dos dilemas internos da democracia. Nesse sentido, este trabalho rejeita também a dicotomia *ideias/realidade* e procura, precisamente, avaliar em que medida os textos estruturam os conflitos políticos e oferecem um estoque de repostas à interrogação acerca do governo do povo. Como definiu Rosanvallon, uma história centrada na "interação permanente entre a realidade e

sua representação" (Rosanvallon, 1986, p. 100). Ao lançar luz sobre o conceito de democracia, tenciono precisamente tomar como objeto essa articulação entre o social e sua representação; articulação esta que opera precisamente no âmbito do político, em que a sociedade reflete sobre si mesma e torna inteligível o social.

***

A tese se subdivide em duas partes. A primeira, composta por um capítulo teórico intitulado, *O enigma governo do povo,* consiste em uma concisa apresentação da história do conceito de democracia e suas principais controvérsias no âmbito da teoria política. Esse capítulo tem o propósito de marcar alguns dos problemas constitutivos da ideia de governo do povo, sobretudo em sua elaboração moderna, e apresentar as ferramentas analíticas usadas nos capítulos posteriores. A segunda parte está divida em seis capítulos, nos quais elaboro uma tipologia das respostas ao problema-democracia no pensamento político brasileiro de 1914 a 1945. No segundo capítulo, *O poder das urnas*, examino as obras de João Arruda (1861-1943) e Assis Brasil (1857-1938), que defendiam a organização do sufrágio como forma de realização da soberania do povo. O terceiro capítulo trata da crítica de Rui Barbosa (1849-1923) ao *establishment* republicano em sua obra tardia e discute o conceito normativo de "democracia jurídica" proposto por ele. *O povo e as corporações*, capítulo 4, lida com a crítica da representação eletiva e as propostas de introdução da representação das associações profissionais e culturais nas obras de Alberto Torres e Oliveira Vianna. No quinto capítulo, *A questão social e a democracia*, são examinadas as obras de Virgínio Santa Rosa (1905-2001), os manifestos da Aliança Nacional Libertadora e os textos de políticos e intelectuais ligados àquela organização, como Luís Carlos Prestes (1898-1990) e Caio Prado Junior (1907-1990). No capítulo seguinte, analiso a construção de um conceito de "democracia autoritária" nos anos 1930, em particular nas obras de Azevedo Amaral (1881-1942) e Francisco Campos (1891-1968). E, por último, no capítulo intitulado *Personalismo e democracia*, discuto a articulação de uma sociologia do povo inexistente com a expectativa da democracia nas obras de Gilberto Amado (1887-1969), Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982) e Nestor Duarte (1902-1970).

PARTE I – A DEMOCRACIA COMO PROBLEMA

Capítulo 1. O enigma governo do povo

> *"A palavra povo tinha um sentido preciso quando se podia juntar em uma praça, em um Champ de Mars, todos os cidadãos de uma cidade. Mas o crescimento das populações de milhares para milhões fez desta palavra um termo monstruoso cujo sentido depende da frase em que entra. Algumas vezes, povo designa a totalidade indistinta e nunca presente em lugar nenhum, outras vezes é o maior número de indivíduos oposto ao pequeno círculo de pessoas ricas ou mais cultivadas...".*
> Paul Valéry, *Régards sur le Monde Actuel*, 1931.

Em sua raiz etimológica a palavra grega *dēmokratia* designava um regime político (*dēmos*, povo; e *kratos*, governo ou poder): o *governo do povo*. Fórmula enganosamente simples, a democracia desde sua origem esteve imersa em controvérsias que versaram sobre sua legitimidade, seu significado e o escopo de suas instituições, mostrando-se, antes de mais nada, como um enigma de difícil decifração. Uma breve revisão dos sentidos que o vocábulo adquiriu na história ocidental seria suficiente para afastar qualquer resposta unívoca sobre este enigma. A história do conceito revela que as controvérsias semânticas e o conflito entre juízos de valor estiveram presentes desde sua origem. Com efeito, trata-se de um conceito aporético em sua essência, que contém em si contradições e problemas irresolutos.

Este capítulo tem como propósito revisitar alguns problemas teóricos contidos na formulação da ideia de democracia. Sem a pretensão de traçar uma história do conceito desde suas origens aos dias atuais, o objetivo é - bem mais modestamente – lançar luz sobre momentos decisivos de sua elaboração, de modo a construir um quadro analítico que sirva de referência para a posterior análise dos autores do pensamento político brasileiro.

Primeiramente, apresento a ruptura semântica entre as *noções antiga* e *moderna* de democracia. Argumento, com base nos estudos de Bernard Manin (1997) e Pierre Rosanvallon (2000), que a reabilitação da democracia no vocabulário político moderno ocorreu apenas em meados do séc. XIX, com uma completa reformulação de seu significado original. A identificação da democracia com o *governo representativo* ou com uma *forma social* caracterizada pela igualdade de condições foi emblemática dessa nova estrutura semântica do conceito e atestou uma expressiva variação semântica em relação a sua raiz etimológica.

Posteriormente, exploro a concepção de democracia em Claude Lefort, que utilizo como referência teórica para analisar os autores do pensamento político brasileiro.

1.1 As formas da democracia na *polis*: sorteio e participação

A natureza do princípio de igualdade levada a cabo no experimento democrático após as reformas de Clístenes em Atenas foi simultânea das interrogações acerca da legitimidade e compatibilidade dessa forma de governo com uma *polis* orientada para bem comum. A conhecida hostilidade que filósofos como Platão e Aristóteles nutriam pela democracia ateniense era indício das primeiras expressões sistematizadas de ceticismo em relação ao governo do povo. A filosofia política ocidental se originava, por assim dizer, como uma crítica da democracia.

Em *A República*, Platão associava a democracia a um regime de violência, desordem e licenciosidade. Essa forma de governo promoveria a ascensão de pessoas medíocres e despreparadas aos altos cargos públicos, produzindo o caos social. Nas palavras do filósofo, a democracia passava a existir "quando após a vitória dos pobres, estes matam uns, expulsam outros, e partilham igualmente com os que restam o governo e as magistraturas, e esses cargos são na maior parte tirados à sorte" (Platão, 2001, p. 383). Ao contrário da democracia, forma de governo injusta desde sua instituição, uma república bem ordenada, isto é, capaz de promover a justiça e o bem comum da *polis*, deveria ser erigida sob uma perfeita harmonia entre as capacidades dos cidadãos e as funções que ocupam na cidade. A cidade ideal (*kalipolis*) de Platão fundar-se-ia em uma rígida hierarquia e separação das funções: artesãos, guardiões e governantes, cada qual ocupando funções sociais na medida de suas próprias capacidades; o Rei-Filósofo convertia-se no paradigma do bom governante, preparado para as tarefas do governo na cidade.

A apreciação negativa da democracia encontrava mais uma formulação filosófica com Aristóteles, que corroborava com seu antigo mestre a oposição entre *democracia* e *bem comum*. Em sua teoria das formas de governo, Aristóteles reconhecia seis tipos básicos: as formas boas, *monarquia* (governo de um), *aristocracia* (governo de poucos) e *politeia* (governo de muitos), todas elas aptas a promover o bem comum; e as formas corrompidas, *tirania*, *oligarquia* e *democracia*, sujeitas aos interesses parciais dos grupos que compunham a *polis*. Apesar de incluir a democracia entre as formas

corrompidas, Aristóteles acreditava que em determinadas condições ela poderia, ainda assim, ser compatível com o bem comum.

Para Aristóteles, a esfera da política e da vida comum não configuraria o lugar do equívoco e do contingente, como em Platão. A definição do homem como *zoon politikon* conferia dignidade à convivência humana no âmbito da *polis*, sem a qual a completa realização da boa vida seria impossível[4]. Nesse registro, *ética* e *política* representavam dimensões complementares, posto que não havia possibilidade de o homem realizar suas potencialidades fora do espaço público da comunidade à qual pertence[5]. A distinção feita por Aristóteles entre o saber prático (*phronêsis*) e o saber filosófico (*thêoria*) levava ao reconhecimento de um valor próprio ao âmbito político. Na política não operaria o universalismo da filosofia, mas a ação orientada para o bem da comunidade. Em outras palavras, em oposição ao saber filosófico, a política se constituiria como uma dimensão na qual o homem se orientava pela a *phronêsis,* isto é, um saber sobre o *ethos,* sobre o *como se deve agir* no espaço público.

Assim, em Aristóteles, a realização do ideal de excelência e das potencialidades inscritas na natureza humana dependeria da vida ativa na *polis,* uma comunidade de cidadãos que participariam dos negócios públicos. A *polis* não constituiria um obstáculo à vida do indivíduo e sua realização plena; tampouco uma esfera exterior a ele mas, em vez disso, um espaço no qual ele poderia desenvolver todas as suas potencialidades humanas. O próprio conceito de *polis* implicava, portanto, a participação dos homens nos negócios públicos.

Contudo, essa atribuição de uma elevada dignidade à vida cívica e à participação política em Aristóteles, não teve como corolário a avaliação de que a *democracia,* em si, constituiria a melhor forma de governo. Na *Política* - a despeito da tipologia das seis formas de governo, acima referidas –, Aristóteles afirmava que a

---

[4] Como observou Hannah Arendt, a tradução latina consagrada do termo *zoon politikon* como *animal socialis* conduz a um equívoco interpretativo. A palavra latina *societas*, apesar de conter originalmente uma significação política entre os romanos, referia-se à condição gregária natural que caracteriza a espécie humana. Em contrapartida, a expressão *zoon politikon* adotada por Aristóteles dizia respeito não a essa característica gregária dos homens que, aliás, eles compartilham com outras espécies animais, mas enfatizava precisamente a singularidade da associação humana no âmbito da política. A vida na *polis,* por ser baseada na ação (*praxis)* e no discurso (*lexis*) seria exclusiva dos negócios humanos, opondo-se a formas de associação natural, como a família ou a relação entre senhores e escravos (Arendt, 2005, pp. 31-37).

[5] Nesse ponto, a oposição entre Platão e Aristóteles referia-se à própria natureza da esfera da filosofia e da vida comum ou da *vida contemplativa* (teórica) e da *vida ativa* (prática). Se é verdade que para ambos a vida contemplativa ocupava o lugar mais alto na hierarquia das atividades humanas, Aristóteles, ao contrário de Platão, acreditava que a boa vida dependia da combinação da vida contemplativa com a atividade política do cidadão na *polis*. A esse respeito, ver Taylor (1995, pp. 249-252).

pluralidade de constituições (*politeias*) derivava da composição social da cidade e da relevância que cada grupo possuía em relação ao todo. Não obstante a *polis* ser constituída por diversas camadas sociais, com necessidades, talentos e características distintas, o principal antagonismo em seu interior dar-se-ia entre a minoria rica e a maioria pobre (Aristóteles, 1997, pp. 128-129)[6].

Da oposição entre ricos e pobres resultava, para Aristóteles, a natureza da constituição adotada na *polis*, que podia ser uma *oligarquia*, uma *democracia* ou uma combinação de ambas. A oligarquia, concebida como uma forma de governo que promovia os interesses da minoria, isto é, em que predominava a vontade dos ricos; e a democracia como o governo dos homens livres em que predominava a "pretensão" dos pobres.

Em seguida, Aristóteles identificava quatro subtipos ou espécies de democracia, segundo os critérios para a participação nas funções públicas e soberania da lei. Nessa classificação, poderiam existir *a)* uma democracia em que a posse de bens permanecia como critério para o exercício das funções públicas, mas essa restrição não impediria a participação da maioria; *b)* outra, que qualificava os cidadãos não pela posse de bens, mas por nascimento (por exemplo, de pais e mães que não eram cidadãos); *c)* um terceiro tipo que não estabeleceria qualquer qualificação, mas as decisões da maioria, tal como nos dois primeiro subtipos, estariam submetidas à lei; *d*) uma forma de democracia "em que as massas são soberanas, e não a lei". Nessa última, a *polis*, cairia sob o domínio dos demagogos e o povo se converteria em uma espécie de "monarca múltiplo", governando arbitrariamente e sem qualquer limite legal. Em suas palavras, "uma democracia desta espécie é análoga à forma tirânica da monarquia, (...); ambas exercem um domínio despótico sobre as classes melhores, e os decretos votados pela assembleia são comparáveis a editos arbitrários de uma tirania" (Aristóteles, 1997, p. 131-132).

---

[6] Em suas palavras, "(...) os mesmos homens podem ser soldados que defendem a cidade na guerra e agricultores que cultivam a terra, e artífices, e também aqueles que deliberam na assembleia, e juízes – na verdade, todos os homens pretendem possuir qualidade e se julgam capacitados para desempenhar a maior parte das funções de governo na cidade. Não é possível, porém, que os mesmos homens sejam pobres e ricos ao mesmo tempo; logo, estes – os ricos e os pobres – parecem constituir no sentido mais amplo as partes componentes da cidade. Também o fato de os ricos serem geralmente poucos e os pobres serem muitos faz com que estas duas partes pareçam segmentos opostos entre as existentes na cidade, e faz igualmente com que a predominância das pretensões de uma ou de outra determine as formas de governo, a ponto de se pensar que há somente duas formas: democracia e oligarquia" (Aristóteles, 1997, p. 128-129).

Para Aristóteles, a melhor forma de prevenir o predomínio de interesses facciosos e a ruína do bem comum seria combinar elementos da oligarquia e da democracia. Apenas por meio dessa combinação, a preponderância completa de uma parte da cidade sobre a outra – seja dos pobres sobre os ricos, ou dos ricos sobre os pobres – poderia ser evitada, impedindo a divisão da *polis* e a promoção exclusiva de interesses parciais das diferentes classes (*ibidem*, 1997, pp. 125-129). Por isso, o filósofo defendia uma forma de constituição mista (*memigmene politeia*), composta simultaneamente por elementos oligárquicos e democráticos.

As críticas de Platão e Aristóteles à democracia – ainda que com as nuances que as distinguem – fundavam-se em uma percepção do divórcio entre o regime democrático e a promoção do bem comum. No limite, é possível afirmar que noção de democracia, tal como elaborada nas obras fundadoras da filosofia ocidental era, em boa medida, uma invenção *contra* seu próprio referente. Já nessas obras fundadoras, a democracia se colocava, antes de tudo, como um problema. Porém, para melhor compreender as reservas dos autores em relação a essa forma de governo é importante lançar luz sobre os princípios em que se baseava a democracia na *polis* ateniense.

O senso comum de que a democracia ateniense constituiu uma forma de "democracia direta" tem sido colocado em xeque pela historiografia contemporânea. Com base no detalhado estudo histórico elaborado por Mogens Herman Hansen (*The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*), Bernard Manin (1997) sustenta que as instituições políticas gregas conferiam aos magistrados funções políticas de grande importância. Longe de exercerem funções meramente judiciais ou administrativas, eles detinham poderes políticos muitas vezes superiores aos da própria Assembleia do Povo (*ekklesia*).

Assim, a democracia ateniense não era exercida exclusivamente de forma "direta" pelo povo reunido na *ágora,* mas, diversamente, possuía importantes órgãos de governo indireto. Instituições como o Conselho (*boulē*), as Cortes do Povo e o *nomothetai*[7] detinham um poder político significativo, inclusive revendo e anulando decisões da própria Assembleia Popular ou suspendendo a aplicação de decretos

[7] O *nomothetai* foi um órgão criado no século IV a.C. com a atribuição de elaborar as leis (nomos), enquanto que a Assembleia tinha a competência de fazer os decretos (*psēphismata*). Cf. Manin (1997, pp. 17-24).

considerados ilegais (seja por vícios formais ou substantivos)[8]. Semelhantes prerrogativas das Cortes do Povo e do Conselho, comenta Manin (1997), "pertenciam inclusive ao que era considerado como o poder decisivo (*kyrion*), notadamente sua competência para anular decisões da Assembleia" (Manin, 1997, p. 23-24)[9].

O fato de que tais poderes separados eram na maioria das vezes exercidos por pessoas designadas por meio de sorteio – e não por eleições ou por qualquer critério de seleção que levasse em conta habilidades ou virtudes do cidadão – constituía a principal singularidade da democracia ateniense, se comparada aos governos representativos modernos (*ibidem,* p. 25). Apesar de manterem as eleições para alguns cargos que exigiam conhecimentos técnicos específicos, como os generais (*strategos)* e cargos de administração de finanças, e tendo mesmo consciência da possibilidade de que o sorteio conduzisse pessoas despreparadas para o exercício de funções governamentais, os democratas atenienses preferiam, ainda assim, o sorteio às eleições na escolha de seus magistrados. Isso porque, eles viam nas eleições um procedimento aristocrático por excelência, que tendia a privilegiar aqueles que tinham melhores condições – pessoais ou materiais – de se fazerem eleger pelo povo. A fim de evitar a captura do poder pelos notáveis (*gnorimoi*), eles se empenharam em criar mecanismos para atenuar o peso das distinções pessoais na seleção de governantes. Além dos sorteios, medidas como a redução do tempo dos mandatos e a proibição da reeleição eram utilizadas para limitar a apropriação dos cargos públicos pelos notáveis (Manin, 1997, p. 28).

A concepção de igualdade democrática implícita em tais medidas não exigia a abolição da distinção entre governantes e governados. Antes, obedecia a um "princípio de rotatividade", de modo a possibilitar que o maior número de governados tivesse a oportunidade de exercer funções públicas (Manin, 1997 p. 28 e ss). Ela também

---

[8] De acordo com Manin (1997), dos cerca de 700 magistrados, 600 eram escolhidos por meio de sorteio e normalmente exerciam seus mandatos em órgão colegiados (*klēros*) pelo período de um ano, sendo vedada a reeleição. É importante destacar ainda, que o cidadão precisava se "candidatar" para fazer parte do sorteio e que ele assumia o cargo apenas após a seleção por um órgão que verificava se ele estava no exercício pleno dos direitos políticos (Manin, 1997, pp. 11-12).

[9] "Today, when we distinguish between representative and "direct" democracy we usually imagine that in the latter all important political powers were exercised by the assembled people. Closer examination of the institutional system used in ancient Athens shows this image to be false. Even apart from the magistrates, three institutions other than the Assembly, namely the Council, the courts, and the *nomothetai,* exercised a political function of the first importance. The people's courts and the Council merit particular attention. For both institutions played a key part throughout the history of the Athenian democracy. Certain powers of the courts even belonged to what was regarded as decisive power *(kyriori),* notably their ability to overturn decisions of the Assembly" (Manin, 1997, pp. 23-24).

indicava uma ação preventiva dos democratas no sentido de impedir que o poder se tornasse monopólio de um grupo restrito de cidadãos.

Assim, o postulado básico do regime democrático, tal como entendido pelos atenienses, era de que todos os cidadãos deveriam ter a *possibilidade igual* de exercer funções no governo, ainda que por um curto período (Manin, 1997, pp. 30-31). A igualdade era, portanto, concebida sobretudo em termos de igual distribuição poderes, independentemente das capacidades de cada indivíduo. Foi precisamente essa noção de igualdade democrática, o alvo das críticas de filósofos como Platão e Aristóteles. A democracia estava em contradição com suas concepções de justiça como distribuição proporcional das funções de acordo com as qualidades individuais. Nas teorias da justiça por eles defendidas, encontra-se uma concepção de igualdade que consiste em atribuir as funções aos cidadãos *proporcionalmente* à virtude de cada um (Manin, 1997, pp. 35-37).

Essas breves considerações sobre a democracia ateniense servem como contraponto para elucidar os significados modernos da democracia. Elas contribuem para realçar a natureza da indeterminação democrática contemporânea e a reformulação (ou reformulações) do seu significado original. Nas próximas seções, procuro lançar luz sobre temas conexos à democracia na modernidade: o governo representativo, a igualdade de condições, as formas da cidadania e de participação política.

1.2. O Iluminismo e a democracia como regime anacrônico

Até o final do século XVIII, a democracia ainda era descrita como uma forma de governo que combinava legislação direta por parte dos cidadãos e sorteio como método principal de seleção dos magistrados (Manin, 1997). Essa definição permaneceu como o cânone entre os pensadores políticos do período e estava referida sobretudo às experiências antigas e de pequenas repúblicas, como então atestava o *Dictionnaire Universel* de Furetière, publicado em 1690, no qual a democracia era descrita como uma "uma autoridade. A democracia floresceu forma de governo em que o povo tem toda a apenas na República de Roma e Atenas" (Furetière, *apud*, Rosanvallon, p. 2009, p. 541).

Em sua teoria das formas de governo, Montesquieu considerava a democracia como um dos subtipos do regime republicano (ao lado da aristocracia). A

república democrática tinha como sua natureza o poder do povo em seu conjunto, e seu princípio, a virtude. Em tal regime, em que a coisa pública estava sob responsabilidade de todos os cidadãos, era fundamental que estes fossem dotados de um conjunto de hábitos e valores patrióticos, sem o que ela facilmente seria destruída. A virtude, entendida por Montesquieu sobretudo como devoção do cidadão ao bem público, implicava uma ética frugal, descompassada, segundo ele, dos hábitos e costumes contemporâneos (Montesquieu, 1996 [1748], p. 19-23).

Os *philosophes* repercutiam a teoria de Montesquieu, e entre eles era generalizada a convicção de que a democracia era impraticável nos grandes Estados ou naqueles caracterizados por um alto nível de desigualdade entre os cidadãos[10]. Na *Encyclopédie* de D'Alembert e Diderot, o verbete democracia redigido pelo Chevalieur de Jaucourt, a definia como um regime político de deliberação do corpo unido dos cidadãos. Nesse regime, o povo era simultaneamente *soberano* e *súdito*, pois participava da assembleia popular e estava submetido às leis aprovadas por ela:

> "(…) é necessário observar que numa democracia cada cidadão não tem o poder soberano, nem mesmo uma parte dele. Este poder reside na assembleia do povo convocada segundo as leis. Assim, o povo, numa democracia, é, sob certos aspecto, soberano, e sob outros súdito. É soberano pelos sufrágios, que são suas vontades, e súdito enquanto membro da assembleia revestida de poder soberano" (Jaucourt, 2006, p. 58).

Na avaliação de Jaucourt, que expressava o senso comum do século XVIII, as democracias eram regimes instáveis, posto que dependiam de condições muito especiais para seu florescimento, sobretudo, como já dito, uma extraordinária virtude por parte dos cidadãos. Por isso, acreditava o autor do verbete, elas tinham uma tendência praticamente inelutável de se degenerar em oclocracia ou em aristocracia (Jaucourt, 2006, p. 64).

Mesmo Rousseau – principal formulador da moderna concepção de soberania do povo – repercutia juízo similar acerca da democracia. Corroborando também as teses de Montesquieu, Rousseau postulava que a democracia exigia grande virtude dos cidadãos e apenas poderia ser implementada em sociedades homogêneas e de território exíguo. Para Rousseau, a democracia era uma *forma de governo* típica de pequenas repúblicas em que os cidadãos exerciam as tarefas de magistrados sem distinção entre si. A soberania popular (*forma de Estado*) – produto do contrato social –

---

[10] Cf. Raynaud (2007).

poderia se realizar tanto na *democracia*, quanto na *aristocracia* ou na *monarquia* (*formas de governo*). Essas três *formas de governo* se diferenciavam pelo número e pela forma de escolha dos magistrados que iriam compor o governo (corpo intermediário entre *soberano* e *súditos*). Com efeito, argumentava o filósofo genebrino, um *Estado livre,* governado pela vontade geral, poderia prescindir da forma democrática de governo e, no limite, seria mesmo aconselhável que o fizesse:

> "(...) no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e o pequeno seja governado. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos; e vê-se facilmente que não seria possível estabelecer comissões para isso sem mudar a forma da administração" (Rousseau, 1999, p. 83).

No mesmo sentido, em sua conclusão do capítulo dedicado à democracia no livro III do *Contrato Social,* lemos que "se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens" (Rousseau, 1999, [1762], p. 84).

Não obstante o ceticismo de Rousseau em relação à democracia – na semântica descrita acima –, o filósofo defendia a participação direta dos cidadãos no âmbito do Poder Legislativo. Sua enfática condenação da representação política no *Contrato Social* dirigia-se, portanto, apenas à representação no âmbito do Poder Legislativo, não no Executivo[11]. De acordo com ele, o povo não podia prescindir de elaborar diretamente suas próprias leis, delegando a função deliberativa a representantes eleitos, pois isso seria uma ameaça à sua liberdade[12]. Por outro lado, não haveria problemas se o povo legislador (o soberano) delegasse a *execução* dos decretos legislativos a um corpo eletivo, leia-se, *aristocrático,* ou mesmo a um magistrado único, ou seja, uma monarquia.

---

[11] Acerca desse ponto, importa destacar que em *Considerações sobre o Governo da Polônia* [1772], Rousseau relativizou suas objeções no que tange à representação eletiva. Nesse texto, ele admitiu a possibilidade da representação no Poder Legislativo, desde de que por meio do mandato imperativo.

[12] Como nota Araujo (2006), a objeção de Rousseau em relação à representação deve ser compreendida no contexto de sua teoria da soberania. Com base na premissa de que a soberania é *inalienável*, *indivisível* e *infalível*, qualquer forma de delegação do poder soberano por meio da representação constituía uma situação de heteronomia, já que povo automaticamente deixaria de se constituir como soberano no momento mesmo em que elegesse um corpo representativo e delegasse a ele a competência para legislar. Daí a famosa condenação de Rousseau do regime político inglês, que permitia que os cidadãos fossem *livres* "apenas de quatro em quatro anos". Nesse registro, ao delegar o poder soberano de fazer as leis a outrem, ainda que temporariamente, os cidadãos converter-se-iam automaticamente em súditos.

1.3. Democracia *vs.* Governo Representativo

As Revoluções Americana e Francesa constituem momentos-chave para lançar luz sobre a natureza das aporias da democracia moderna. Foi nesse período que as contradições e paradoxos contidos na relação entre os princípios do governo do povo e do governo representativo aparecem de modo mais emblemático. Como observou Rosanvallon (1998), o próprio termo "democracia representativa" – cunhado pela primeira vez por Hamilton na década de 1770 – parecia contraditório para americanos e franceses, que pensavam em termos antitéticos *democracia* e *representação política eletiva* (Rosanvallon, 1998, p. 14). Apesar de se impor como uma espécie de "evidência prática" para revolucionários americanos e franceses, o governo representativo ocultava uma ambiguidade originária: seria ele um modalidade de governo popular indireto ou uma forma aristocrática de governo, que tinha nas eleições seu método de seleção das elites governantes?

As obras de James Madison, nos Estados Unidos, e Emmanuel Sieyès, na França, ilustram de modo emblemático essas tensões e ambiguidades iniciais que marcaram a relação entre *democracia* e *governo representativo.* Vale a pena deter-se nelas.

1.3.1. James Madison e a moderna teoria do governo representativo

James Madison em diversas artigos de *O Federalista* (1973 [1788]) sustentava a oposição entre as formas democráticas e as formas representativas de governo. A democracia era descrita por ele como um regime que promovia a "dissensão" e a "desordem", sendo também "incompatível com a segurança pessoal" e "com a conservação dos direitos de propriedade" (Madison, 1973, p. 103). Para o autor, a participação direta dos cidadãos no poder – que definia os governos democráticos[13] – se constituía como uma ameaça ao "bem comum". A seu ver, a democracia estimulava "o espírito de facção" e permitia a ascensão de pessoas despreparadas para o exercício dos cargos públicos. Logo, ela seria inevitavelmente uma forma de governo instável e efêmera.

Diferentemente da democracia, o governo representativo atuaria como um "remédio" para neutralizar e reduzir a influência do particularismo e das paixões das

---

[13] Madison reconhecia que, combinado com a participação direta, o princípio representativo também existia na democracia antiga. Como veremos adiante, seu argumento em favor do governo representativo se construiu em torno da negação de toda forma direta de participação dos cidadãos.

multidões nos negócios públicos. Na "república representativa" de Madison, o poder deveria ser delegado a uma elite de cidadãos com talentos e habilidades superiores à média do eleitorado. O "efeito" desta delegação, anotava ele,

> "é de depurar e de aumentar o espírito público, fazendo-o passar para um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de sacrificar a considerações momentâneas ou parciais" (Madison, 1973, p. 104).

A passagem é ilustrativa, pois Madison não recorria ali ao argumento da impossibilidade técnica do governo direto pelo povo (a grande extensão territorial da federação) para defender o governo representativo. Diferentemente, ele refutava a participação direta dos cidadãos porque ela era, em si, politicamente indesejável. De acordo com o autor, a vantagem em adotar a representação eletiva era de que ela aumentava as chances para os homens de maior talento e virtude exercessem cargos públicos.

No artigo nº 63 de *O Federalista*, em que defendia a instituição do Senado como órgão legislativo eleito indiretamente, Madison repercutia esse entendimento do governo representativo como mecanismo mais eficaz para conter as "paixões irregulares" do povo. Em suas palavras, no momento em que o povo se vê

> "seduzido por vantagens ilegítimas ou enganado por argumentos capciosos de homens interessados, pode solicitar medidas que bem depressa desaprovará e cujos efeitos virá mais tarde a deplorar. Nestes momentos críticos, quanto deve ser salutar a interposição de um corpo de cidadãos respeitáveis e moderados, que reprima o impulso funesto da multidão e que suspenda o golpe que o povo está para descarregar em si mesmo, até que a razão, a justiça e a verdade retomem o seu império sobre o espírito público!" (Madison, 1973, p. 154).

Assim, para que o povo não tomasse decisões que viessem a lhe prejudicar no futuro, Madison acreditava ser necessário um "corpo de cidadãos respeitáveis e moderados", a se interpor entre a multidão e o governo. Com efeito, a especificidade do regime político a ser adotado com a ratificação da nova Constituição, é que nele "o povo, em corpo, jamais pode governar imediatamente". Tratava-se de uma forma de governo baseada na "total exclusão do povo" das tarefas legislativas e administrativas e era precisamente essa característica que conferia "ao governo dos Estados Unidos tão grande superioridade sobre os outros" (Madison, 1973, p. 156).

Assim, em contraste com os antigos democratas atenienses e sua concepção de igualdade, Madison concebia a república representativa como um complexo arranjo institucional dotado de freios e contrapesos para garantir estabilidade diante dos conflitos de interesse, mas também e, sobretudo, conduzir os "melhores", os "mais capazes", às tarefas de governo. Nesse arranjo, caberia ao cidadão comum apenas o papel de chancelar, por meio do voto, as elites que o iriam governar. Os procedimentos representativos converteriam a multidão e a miríade de interesses parciais em um selecionado corpo de governantes comprometidos com o bem público. Daí a metáfora da representação como um "filtro", atenuando os malefícios da participação da multidão despreparada e do particularismo faccioso dos pequenos grupos de interesse[14].

1.3.2. O Abade Sieyès: representação e soberania da nação

Uma formulação distinta da natureza do governo representativo estava sendo gestada na mesma época do outro lado do Atlântico. Na tormenta revolucionária francesa, a relação entre governo representativo e democracia também se estruturava como uma oposição e, a despeito do princípio de soberania popular em que se fundamentam as expectativas de parte dos revolucionários franceses, a palavra democracia não fazia parte da linguagem política do período (Rosanvallon, 2000, p. 26). Durante os debates parlamentares na Assembleia Constituinte Francesa de 1791, a palavra democracia estava praticamente ausente dos projetos políticos dos deputados e, como observou Rosanvallon (2009), "a ideia de um regime no qual o povo agisse diretamente como seu próprio legislador e magistrado continha pouco suporte, porque havia sido relegada a um passado distante e fechado, dominado por arcaísmos e instabilidade política" (Rosanvallon, 2009, p. 542)[15].

De modo análogo ao contexto norte-americano, na França a palavra democracia continuava sendo usada em sua acepção antiga, como o regime em que o

---

[14] Essa concepção elitista do governo representativo foi objeto da crítica Ellen Wood (1995). De acordo com a autora, o governo representativo concebido pelos federalistas americanos tinha como propósito dar suporte eleitoral a uma nova oligarquia. Na república federalista, observa a autora, não era o poder popular que se exercia por meios de seus representantes; antes, tratava-se de *renúncia* do poder do povo para uma pequena elite dotada de atributos especiais e que se colocava acima do cidadão comum. Nas palavras da autora, "foi a vitória antidemocrática nos EUA que deu ao mundo moderno sua definição de democracia, uma definição na qual a diluição do poder popular é um ingrediente fundamental" (Wood, 1995, pp. 214-216).

[15] "The idea of a regime in which people acted directly as their own legislators and magistrates found little support because it had been relegated to a distant and closed past dominated by archaisms and political instability" (Rosanvallon, 2009, p. 542).

povo era ao mesmo tempo magistrado e legislador, e em que o sorteio se constituía como método por excelência na seleção para o exercício de cargos públicos[16].

O abade Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836) – cuja obra e intervenção política no período revolucionário foi de fundamental importância – repercutia o postulado de que a democracia era inviável no contexto dos grandes Estados. Em seus panfletos, ele concebia *democracia* e *governo representativo* como formas distintas de organização política:

> "em uma democracia, os próprios cidadãos fazem as leis e nomeiam diretamente seus funcionários públicos. Em nosso projeto, os cidadãos escolhem seus deputados para a Assembleia Legislativa mais ou menos imediatamente. Então, a legislação não é mais democrática, mas representativa" (Sieyès, *Quelques Idées de constitution, applicables à la ville de Paris en juillet 1789*, *apud* Rosanvallon, 2009, p. 542).

Essa concepção do governo representativo como uma forma *indireta* de soberania popular – por oposição ao governo *imediato* do povo, típico da democracia – era justificada pelo autor com argumentos ambíguos. Ora a representação era descrita como um "artifício técnico" que permitia à Nação constituir-se politicamente, de modo tal que se postulava haver uma similitude entre os corpos representativos e os cidadãos que compunham a Nação[17]. Ora o governo representativo era concebido como uma

---

[16] Por outro lado, como observa Rosanvallon, o Marques d'Argenson (1694-1757) foi o primeiro autor a dissociar, ainda na primeira metade do séc. XVIII, a palavra democracia de sua acepção antiga. Em obra póstuma publicada em 1764, ele associa a "verdadeira democracia" a um sistema de governo em que os deputados são autorizados por eleição. D'Argenson procurava combinar democracia e monarquia, a primeira associada aos mecanismos eletivos e a segunda à sucessão hereditária, que ele denominava "democracia real" ou "monarquia republicana". Porém, a associação da democracia com os procedimentos eletivos demoraria mais de um século para se consolidar no senso comum (cf. Rosanvallon, 2000, pp. 27-28).

[17] É importante destacar que os conceitos de Nação e Povo partilham de um mesmo campo semântico no vocabulário político francês de fins do séc. XVIII. As ideias de *soberania do povo* e *soberania da nação* no período revolucionário designavam ambas uma ordem política composta por cidadãos iguais diante da lei e em oposição radical às ordens do Antigo Regime. Cf. Nora (2007, pp. 342-343); Rosanvallon, (2000, pp. 24-25). Esse sentido político do conceito de Nação é emblemático na Declaração de Direitos do Homem de 1789, na qual se afirma que "o princípio de toda soberania reside essencialmente na Nação. Nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer uma autoridade que não emane expressamente dela"). Também afirma, no artigo 6, que "A Lei é expressão da vontade geral. Todos os cidadãos tem o direito de concorrer pessoalmente, ou por seus representantes, à sua formação" ("*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789"*, *apud* Nemo, 2002, p. 479). Porém, já no final do século XIX os conceitos de nação e povo e, por conseguinte, de soberania da nação e soberania do povo passaram a ser utilizados com acepções distintas no debate constitucional francês, os primeiros definindo o Estado constitucional de matriz liberal, e os segundos ligados à democracia (Rosanvallon, 2000, pp. 28-32).

forma política cuja principal característica era a seleção dos melhores para as tarefas de governo.

O primeiro argumento – da similitude entre representantes e representados – estruturava à filosofia constitucional de Sieyès – em particular sua noção de Poder Constituinte – e sua premissa de que a Nação deveria constituir a fonte de legitimidade para o exercício de todo poder político. Com efeito, para Sieyès, a Nação, isto é, a associação voluntária de todos os cidadãos, deveria ser elevada à condição de poder supremo da comunidade política. Substituindo a soberania do monarca, a Nação revelava-se como um "um poder primário", "a origem de todos os poderes" e, nesse sentido, precederia inclusive a letra da constituição e os direitos positivados (Sieyès, 1888, [1789], pp. 63-64)[18].

A realização do princípio de soberania nacional, isto é, da Nação como poder constituinte, dependia para o autor, da ruptura com o sistema de ordens em que se baseava o *Antigo Regime*. Sieyès defendia a exclusão do clero e da nobreza como partes integrantes da Nação por considerar que ambas as ordens não compartilhavam qualquer *interesse comum* com o conjunto dos cidadãos. A intervenção política dessas ordens estaria sempre orientada para a promoção de privilégios particulares, o que, em si, constituiria uma ameaça à expressão da vontade comum.

Para Sieyès, a representação política deveria ter como objeto aquilo que os cidadãos tinham em comum, e não o que os diferenciava e os tornava particulares. A nação não poderia ser constituída, assim, por ordens ou corporações – concebidas pelo autor como ameaças ao interesse público – mas apenas pela pluralidade das vontades individuais. Nesse sentido, escrevia ele, "as vontades individuais são os únicos elementos da vontade comum" (Sieyès, 1888 [1789], p. 74)[19].

Contudo, nas condições dos grandes Estados modernos, a Nação – apesar de fonte de toda soberania – não estava apta a exprimir sua vontade comum de maneira *imediata*. Isso porque, argumentava Sieyès, ela se encontrava destituída dos meios para

---

[18] Alguns anos mais tarde, após a experiência jacobina e, talvez, em boa medida em razão dela, Sieyès – que viria a se tornar um dos principais artífices da Constituição do Consulado e do Império – abandonou boa parte dos princípios contidos em seus textos de 1789: o princípio da soberania nacional concentrado na Assembleia Legislativa foi substituído por um complexo sistema multicameral de controle entre os poderes. Seu projeto também previa o controle judicial das leis e a distinção entre eleitores ativos e passivos (Nemo, 2002).

[19] "Les volontés individuelles sont les seuls éléments de la volonté commune" (Sieyès, 1889 [1789], p. 74).

uma ação comum[20]. Para adquirir uma "unidade de vontade" e "constituir um todo dotado de querer e agir próprios" era necessário que a Nação delegasse uma parte de sua vontade aos corpos representativos (Sieyès, 1888, [1789], p. 66)[21]. Em outras palavras, apenas com a instituição de uma assembleia representativa, avaliava, a Nação adquiriria os meios para uma ação comum, unitária. Um corpo único de representantes eleitos pelos cidadãos daria à Nação sua forma política. Sob esse ângulo, o governo representativo aparecia como uma adaptação do princípio de soberania nacional aos grandes Estados: a representação eletiva tinha como propósito conferir forma política à Nação e, nesse sentido, haveria uma similitude entre ela a assembleia de representantes.

Por outro lado, representantes e representados seriam dotados de características sociais e habilidades distintas. Em sua teoria do governo representativo, Sieyès mobilizava também um "princípio de distinção" (Manin, 1997), que remetia à sua concepção da sociedade moderna O governo representativo era pensado como uma forma de governo superior e mais adequada aos princípios mercantis que orientavam seu tempo. Desse modo, Sieyès concebia a representação como um princípio que respondia às necessidades sociais e que estava presente nos planos social e político. Nas modernas sociedades caracterizadas pela divisão social do trabalho – nas quais a nenhum indivíduo era dado realizar todas as funções necessárias para suprir suas necessidades – as atividades sociais e políticas se tornavam "representativas". Ou seja, com o imperativo de especialização funcional e a crescente interdependência entre as diferentes atividades sociais, o princípio representativo tendia a se generalizar cada vez mais, pois se mostrava como o mecanismo mais eficaz no suprimento das necessidades sociais.

Logo, as "funções públicas" e "privadas" se encontravam ambas sujeitas ao mesmo imperativo de especialização, e a carreira política – que para Sieyès era análoga a qualquer outra profissão – também deveria estar a cargo daqueles que dispunham de maiores talentos na gestão da coisa pública:

---

[20] Em suas palavras, "les associés sont trop nombreux et répandus sur une surface trop étendue pour exercer facilement eux-mêmes leur volonté commune. Que font-ils? Ils en détachent tout ce qui est nécessaire pour veiller et pourvoir aux soins publics, et cette portion de volonté nationale, et par conséquent de pouvoir, ils en confient l'exercice à quelques-uns d'entre eux" (Sieyès, 1888 [1789], p. 66).

[21] "Il faut à la communauté une volonté commune ; sans l'únite de volonté, elle ne parviendrait point à faire un tout voulant et agissant" (Sieyès, 1888 [1789], p. 66).

> "(...) é necessário que toda associação humana tenha um objetivo comum e funções públicas. Para executar essas funções, é necessário separar certo número de membros da associação da grande massa de cidadãos. Quanto mais a sociedade progride nas artes do comércio e da produção, mais nítido se torna que o trabalho relacionado às funções públicas deveria, tal como os empregos privados, ser executado de modo menos dispendioso e mais eficiente por homens que fazem delas suas ocupações exclusivas. Essa é uma verdade bastante conhecida (Sieyès, 2003 [1788], p. 48)[22].

Sieyès corroborava, nesse ponto, um dos postulados do iluminismo escocês - sobretudo as lições de Adam Smith em *A Riqueza das Nações* – ao avaliar que a nova forma de organização social, estruturada com base nos princípios mercantis, conduziria à harmonia social e à prosperidade econômica. A exclusão do povo da administração dos negócios públicos era ali justificada com base em uma sociologia da sociedade moderna, que postulava que a divisão social do trabalho se dava em benefício de todos. Em chave distinta daquela preconizada por Madison – da representação como um "filtro" para atenuar as paixões da multidão e os interesses facciosos – Sieyès introduzia a ideia de governo dos melhores ao converter a política em uma profissão especializada.

O governo representativo permitiria que um grupo "separado" do todo desenvolvesse um conjunto de habilidades e talentos necessários para a gestão mais eficiente dos negócios públicos. Nesse sentido, não se exigiria mais do cidadão comum a virtude cívica das antigas democracias. O governo representativo se convertia, assim, em uma autorização para que um corpo eletivo especializado legislasse em nome do bem comum. Esse corpo eletivo conferia forma política a Nação.

1.3.3. Democracia e Governo representativo

A relação entre *democracia* e *governo representativo*, isto é, entre a exigência de uma soberania popular ativa e o conjunto de procedimentos legais para a escolha de governantes, como vimos nas obras de Madison e Sieyès, foi pensada no contexto das revoluções modernas em torno de princípios ambíguos e contraditórios. O governo representativo era, simultaneamente, tratado como ruptura e continuidade em relação à democracia antiga e ao princípio de soberania popular (Rosanvallon, 2002, p. 17).

---

22 "(...) every human association has to have a common aim and public functions. To carry out these functions, it is necessary to separate out a certain number of members of the association from the great mass of citizens. The more a society progresses in the arts of trade and production, the more apparent it becomes that the work connected to public functions should, like private employments, be carried out less expensively and more efficiently by men who make it their exclusive occupation. This truth is well known". (Sieyès, 2003 [1789], p. 48).

Ruptura, na medida em que o governo representativo designava um regime político inédito, dotado de virtudes próprias, que eram pensadas como superação dos defeitos da democracia antiga. Nessa visão, em vez de constituir uma *adaptação* da democracia ao contexto moderno – uma forma de democracia indireta – o governo representativo era tomado como uma alternativa superior à democracia: um novo tipo de república mais estável e mais eficaz na seleção de uma elite governante, do que eram as democracias. A descontinuidade se manifestava no abandono do princípio de rotatividade (em que se baseava a escolha dos magistrados por sorteio entre os gregos) e na sua substituição pelo princípio da distinção, próprio dos procedimentos eletivos (Manin, 1997).

A introdução dos mecanismos eletivos, nesse registro, operava como método de seleção dos melhores. Uma forma de governo na qual os representantes eram concebidos como "superiores" aos representados, como detentores de qualidades, talentos e habilidades dos quais a maioria dos cidadãos estava destituída (Manin, 1997, p. 94).[23] Nesse sentido, a cidadania moderna passava a se definir, em boa medida, pelo direito de eleger representantes, e as formas de participação direta seriam vedadas à maioria dos cidadãos.

Por outro lado, o governo representativo se conectava com a ideia de soberania do povo quando combinava esse princípio de distinção com formas de consentimento popular. Sobretudo com a progressiva extensão do sufrágio, um elemento popular se acoplava ao princípio de distinção, dando forma a uma espécie de regime misto (Manin, 1997, cap. 4). A análise dos textos de Madison e Sieyès atesta como a elaboração teórica e institucional do governo representativo trouxe consigo questões e contradições candentes da democracia moderna: um governo de elites, porém fundado no consentimento popular e na de ideia soberania do povo; a delegação das funções de governo da maioria para uma minoria que poderia tomar decisões relativamente autônomas em relação aos seus eleitores.

É eloquente o fato de esses autores não utilizarem o conceito de democracia para designar os novos regimes políticos que propunham. A reabilitação do conceito de

---

[23] Como observa Manin, inicialmente as formas da distinção foram postas em prática por meio de limitações legais à função representativa, como o estabelecimento de critérios mínimos de renda, propriedade ou grau de escolaridade para os chamados "cidadãos ativos". Mas o princípio da distinção continuou a operar mesmo com a paulatina abolição dessas restrições legais e a extensão do sufrágio para os não proprietários. Segundo o autor, arranjos institucionais, costumes e circunstâncias específicas continuavam "a assegurar que o eleito seria de um padrão social mais elevado que o eleitorado" (Manin, 1997, p.95).

democracia no contexto moderno, como argumentarei na próxima seção, se deveu em grande medida ao abandono do antigo sentido a que lhe atribuíam os gregos e que tinha predominado até o final do séc. XVIII.

1.4. Mutações semânticas

1.4.1. A democracia como igualdade de condições

Na França, no período da Restauração monárquica, foram os liberais doutrinários que retomaram o conceito de democracia, reincorporando-o ao vocabulário político moderno por meio de uma expressiva mutação semântica. Nas décadas 1820 e 1830, autores como François Guizot (1787–1874) e Royer-Collard (1763-1845) empenharam-se na elaboração de um novo conceito de democracia, agora mobilizado para caracterizar o *estado social moderno.* O regime democrático, nas obras desses autores, passava a estar referido a uma sociedade fundada no princípio da *igualdade civil* e da *igualdade de oportunidades*. Royer-Collard foi o primeiro a mobilizar o novo sentido sociológico da palavra, ao escrever, em 1822, que "a verdadeira democracia é a 'igualdade de diretos' (Royer-Collard[24], *apud*, Rosanvallon, 2000, p. 127-128; cf. também Rosanvallon, 2009, p. 542).

Em oposição às sociedades aristocráticas, ordenadas com base no privilégio hereditário, a nova acepção de democracia remetia a uma sociedade fundada no princípio jurídico da igualdade civil e na ausência de distinções de nascimento. Ainda que o sentido político antigo da democracia como participação direta do povo ainda frequentasse os textos dos doutrinários - sempre com conotação negativa, remetendo à interferência ameaçadora e anárquica da multidão nos negócios públicos – consolidou-se na França da Restauração e da Monarquia de Julho o uso sociológico dessa palavra (Rosanvallon, 1985, p. 80; *idem*, 2000, pp. 126-132).

Com os doutrinários, se estabeleceu então uma oposição entre a "boa democracia" – que designava a moderna sociedade igualitária, o governo da razão, dos mais capazes – e a "má democracia" – associada ao jacobinismo, às demandas por

[24] Royer-Collard, *Discours à la Chambre des députés du 22 janvier* 1822, A.P., 2º série, t. XXXIV, p. 133. Sobre a concepção do governo representativo dos doutrinários, ver Rosanvallon (1985).

sufrágio universal e à forma republicana de governo (Rosanvallon, 2000, pp. 129-130)[25].

Alguns anos mais tarde, a obra de Tocqueville, *Democracia na América* (2005) publicada em 1835 e 1840 era já, em grande medida, produto da decantação do novo sentido sociológico do conceito de democracia. Foi a partir da dicotomia conceitual entre *sociedades aristocráticas* e *sociedades democráticas* que Tocqueville elaborou seu influente estudo sobre a sociedade norte-americana e lançou novas luzes para interpretar o mundo moderno. No vocabulário do autor, aristocracia e democracia designavam ambas *formas sociais* com princípios antagônicos; a primeira, se estruturava com base no privilégio transmitido hereditariamente e pela fixidez das posições sociais; já o novo *estado social democrático* afirmava o princípio da igualdade de condições como norma basilar de todas as relações sociais[26].

Não obstante a proximidade dessa definição de Tocqueville em relação àquela feita pelos doutrinários, a investigação do fenômeno democrático levada a cabo em *Democracia na América* era muito mais profunda e nuançada que naqueles. Tocqueville descrevia sua própria época como um período em que a igualdade de condições se erigia como "princípio constitutivo da ordem social". O processo histórico de equalização das condições era considerado por ele como uma inexorável macrotendência em curso na modernidade, como atestava a dissolução progressiva das sociedades de tipo aristocrático. Tomada como uma espécie de desígnio providencial a que estavam sujeitos todos os povos modernos, a democracia inaugurava um novo tipo de sociedade fundada no crescente nivelamento social[27].

As expressões "povos democráticos", "homem democrático", "era democrática" foram reiteradamente mobilizadas por Tocqueville para designar essa nova forma de sociedade, cujas principais características ele se empenha em captar.

---

[25] É eloquente o fato de que a própria esquerda francesa, no mesmo período, condensasse seu programa político em torno da palavra *república* – que incorporava as demandas pelo sufrágio universal e o ideal de soberania do povo – e que os doutrinários, por sua vez, se esforçassem por expurgar do seu conceito de democracia qualquer referência à participação popular.

[26]Não obstante esse entendimento da democracia como *forma social* corresponda ao sentido predominante conferido ao conceito na obra de Tocqueville, o autor também a utiliza para se referir às práticas do *self-government* nos Estados Unidos. Nesta acepção política do conceito, a democracia estaria referida ao associativismo local dos cidadãos nas *towns* americanas.

[27] Esse aspecto providencial atribuído à democracia por Tocqueville estava presente em diversas passagens de sua obra. Em uma delas, lemos que "o desenvolvimento gradual da igualdade de condições é um fato providencial. Possui suas principais características: é universal, é duradouro, escapa a cada dia ao poder humano; todos os acontecimentos, bem como todos os homens, contribuem para ele" (Tocqueville, 2005 [1835], livro I, p. 11). Sobre a concepção da história de Tocqueville e sua relação com sua teoria política, cf. Jasmin (1997).

Com efeito, Tocqueville examinava a democracia como fenômeno complexo e multifacetário, cujas "influências" se faziam presentes em praticamente todas as dimensões da vida social: costumes, moral, economia, instituições políticas, religião, artes, ciências, etc., – todas reformuladas com o advento dessa nova forma social. É plausível afirmar que, para ele, a "revolução democrática" dizia respeito a um fenômeno histórico *total*, cujas consequências marcavam o novo *modo de ser* das sociedades modernas.

Foge ao escopo deste trabalho discutir detalhadamente a multiplicidade de consequências que Tocqueville atribui a essa revolução. Importa destacar, contudo, que o percurso que conduzia ao estado social democrático na percepção de Tocqueville poderia levar a novas formas de *servidão* ou de *liberdade*. Não obstante sustentar a existência uma forte afinidade entre democracia e despotismo – "o despotismo, que é perigoso em todos os tempos, é pois particularmente temível nas eras democráticas", dizia ele (Tocqueville, 2004 [1840], p. 125) – Tocqueville entrevia possibilidades nas quais a "paixão pela igualdade" fosse contrabalanceada pelas liberdades políticas.

A França, por exemplo, na avaliação do autor, representava um caso de "despotismo democrático". Ali, o processo de equalização das condições – iniciado ainda durante a Idade Média – ganhou força com a centralização política e a uniformização social levada a cabo pelo absolutismo monárquico. O caminho despótico para a igualdade percorrido pela França caracterizou-se pela aniquilação das liberdades locais e das virtudes públicas, produzindo uma espécie de igualdade servil, na qual cidadãos passivos e egoístas se submetiam ao controle de um poder tutelar (Tocqueville, 2004 [1840], pp. 103-104; pp. 368-369; *idem*, 1979, [1856], pp. 98 e ss.)[28].

Em contraste, Tocqueville via na história americana e inglesa modalidades de democracia em que o processo de equalização foi, em alguma medida, temperado por um conjunto de hábitos e instituições que lhes permitiram conservar a liberdade. Particularmente nos Estados Unidos, argumentava, as associações civis e políticas locais atuaram como espécies de "escolas gratuitas" em que os cidadãos aprendiam as virtudes do autogoverno. Nelas, os cidadãos eram arrancados do egoísmo e do

---

[28] Zevedei Barbu (1979) comenta que Tocqueville distingue três "variações modais da democracia moderna": a americana, a francesa e a inglesa. A democracia como *fait total*, ou seja, como processo social que a abrange toda a sociedade admite modelações políticas distintas, que podem ser classificadas como despóticas ou democráticas (Barbu, 1979, pp. 16-18).

isolamento típicos do "homem democrático", passando a desenvolver um conjunto de virtudes públicas por meio da convivência cotidiana com os cidadãos.

A função dessas associações era valorizada por Tocqueville porque elas complementariam a representação puramente eletiva. Para o autor francês, a multiplicação das esferas de autoridade por todo o corpo social permitiria um engajamento cívico direto por parte dos cidadãos, diminuindo a apatia e o individualismo que resultavam da representação eletiva exclusiva:

> "os legisladores da America não acreditaram que, para curar uma doença tão natural do corpo social nos tempos democráticos, e tão funesta, [Tocqueville se refere ao individualismo] bastava conceder à nação inteira uma representação de si mesma; pensaram que, além disso, convinha dar uma vida política a cada porção do território, a fim de multiplicar ao infinito, para os cidadãos, as ocasiões de agir juntos e de lhes fazer sentir todos os dias que dependem uns dos outros (Tocqueville, 2004 [1840], pp. 126-127).

A seu ver, a multiplicação das esferas de autoridade estimulava o espírito associativista dos norte-americanos e funcionava como um poderoso contrapeso e corretivo ao que Tocqueville denomina "despotismo democrático", isto é, à tendência de um poder central tutelar administrar o detalhe da vida social, levando a novas formas de servidão no seio do igualitarismo moderno[29]. Assim, embora a democracia para Tocqueville designasse um processo socio-histórico universal de nivelamento social, ela podia ter consequências políticas distintas: novas formas de liberdade, ou sua degeneração na servidão.

1.4.2. Karl Marx: a democracia como superação da antítese *Estado* vs. *Sociedade civil*

Três anos após Tocqueville publicar o segundo volume de *Democracia na América*, em 1840, outro encaminhamento para a interrogação democrática tinha lugar na pena do jovem Karl Marx. Para compreender o sentido que o autor conferia à "verdadeira democracia", é necessário retomar sua crítica à filosofia do direito de Hegel, e sua interpretação do processo histórico de constituição da moderna *sociedade burguesa*.

---

[29] O argumento é desenvolvido principalmente nos capítulos VII e VIII do segundo volume de *Democracia na América* (op. cit, 2000 [1840]).

Na *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* (2010 [1843]), Marx interpretava o advento da sociedade burguesa como uma era caracterizada pela separação entre a dimensão do *político* e do *social*. Diferentemente do sistema feudal, em que a dominação econômica não podia ser dissociada da dominação política, a consequência principal da nova sociedade burguesa – iniciada, segundo o próprio Marx, ainda no período da monarquia absoluta com a concentração de poder nas mãos da burocracia estatal, mas completada apenas com a Revolução Francesa – seria a transformação dos velhos estamentos (*stände*) em classes puramente civis[30]. Em suas palavras,

> "Somente a Revolução Francesa completou a transformação dos estamentos *políticos* em *sociais*, ou seja, fez das *distinções estamentais* da sociedade civil simples distinções *sociais*, distinções da vida privada, sem qualquer significado na vida política. A separação da vida política e da sociedade civil foi, assim, consumada" (Marx, 2010 [1843], p. 97).

As revoluções burguesas fundamentadas nessa separação entre a dimensão do *político* e do *social* teriam tornado possível a proclamação de uma igualdade jurídica em termos puramente formais. A abstração liberal, aos olhos de Marx, seria impraticável em um sistema de tipo feudal, pois ali os *status* político, jurídico e econômico encontravam-se necessariamente justapostos.

Em suas obras de juventude, Marx se empenha em denunciar a nova igualdade civil proclamada pelas Constituições burguesas como expressão de uma nova forma de alienação do homem. Análoga às formas de alienação religiosa, a alienação política introduzida com o advento da sociedade burguesa, fazia com que os homens projetassem fantasmagoricamente uma existência comum e igualitária no Estado, a qual ocultava a realidade do egoísmo e da dominação que predominava no âmbito da "sociedade civil concreta". O problema da democracia, nessa formulação, derivava da própria compreensão de Marx da modernidade burguesa, entendida como uma era de separação entre *sociedade civil* e *Estado*, entre *homem* e *cidadão*.

A polêmica que o autor travou com Bruno Bauer em *A Questão Judaica* foi emblemática de tal entendimento. Naquele texto, publicado nos *Anais Franco-Alemães* em 1843, Marx refutava as teses de Bruno Bauer acerca da possibilidade da emancipação dos judeus no âmbito do Estado cristão prussiano. Para Bauer, os judeus

---

[30] Sobre a interpretação de Marx da Revolução Francesa e o fim do *Ancién Regime*, cf. Furet, 1988.

só poderiam ser emancipados na medida em que abandonassem sua própria religião, submetendo-se à autoridade de um estado laico. Nessa perspectiva, para que os judeus pudessem exercer a cidadania, isto é, fossem aceitos como membros de um Estado laico, deveriam abdicar da sua religião privada. Bruno Bauer concebia em termos antinômicos a universalidade do Estado laico e a particularidade das religiões, ou seja, ele partia de uma oposição entre a "lei do Estado" e a "lei da religião": o "homem" que pretendesse se tornar "cidadão" do Estado teria que abrir mão da sua condição religiosa particular. Para Bauer, portanto, a realização do Estado laico, fundado nas liberdades civis e na igualdade jurídica, implicaria a abolição das religiões privadas, posto que essas estariam em contradição com o *status* de cidadania no Estado moderno.

Opondo-se a esse entendimento, Marx sustentava que a cidadania no Estado moderno de forma alguma exigia como condição o abandono da religião na vida privada. Antes – dada a separação entre Estado político e sociedade civil –, era o oposto que se dava, ou seja, o Estado laico era a garantia da vida religiosa privada. Marx então lançava mão do exemplo dos Estados Unidos da América para apoiar seu argumento. Naquele país, argumentava, havia se edificado uma organização jurídico-estatal que não reconhecia nenhuma religião oficial, admitia os direitos de cidadania sem distinção religiosa ou econômica e, ao mesmo tempo, convivia "não apenas com a existência da religião, mas também com a sua existência *exuberante* e *vital*" (Marx, 1982, p. 468). O que importa destacar aqui é que, para Marx, o deslocamento da questão religiosa do Estado para o âmbito privado – paradigma das constituições burguesas – não exigia como requisito que os homens se emancipassem de sua religião, como então pensava Bruno Bauer. Ao contrário, o Estado laico era o emblema da separação entre vida pública e vida privada, da duplicação do homem em *cidadão* e *burguês,* que singularizava a experiência moderna:

> "O Estado político pleno é, em sua essência, a *vida genérica* do homem *por oposição* a sua vida material. As premissas desta vida egoísta se mantém todas de pé, à margem da esfera do Estado, na *sociedade civil*, porém como qualidades próprias desta. Ali onde o Estado político alcançou seu verdadeiro desenvolvimento, o homem leva, não apenas no pensamento, na consciência, com também na *realidade,* na própria vida, uma vida dupla, uma celestial e outra terrena; a vida da *comunidade política*, em que se considera como *ser*

> *coletivo*, e a vida da *sociedade civil,* em que trabalha como particular" (Marx, 1982 [1843], p. 470) [31].

Com a autonomização das "esferas privadas" na modernidade, especialmente da economia e da religião, as formas estatais teriam se tornado "supérfluas", posto que já não incidiam sobre o plano da sociedade civil concreta. Por isso, Marx sustentava que na modernidade burguesa – e apenas nela – o Estado e as declarações de direitos do homem se converteram em pura abstração. A ilusão dos direitos do homem ocultava precisamente uma realidade empírica cujas marcas eram a exploração, a propriedade privada e o egoísmo[32]. A esse respeito, em sua crítica a Hegel, Marx argumentava que as formas de governo *republicana* ou *monárquica* haviam perdido sua significação propriamente política, e se tornaram supérfluas diante da morfologia da sociedade civil (Marx, 2010, [1843], p. 51). Para ele, o princípio da democracia – "enigma resolvido de todas as constituições" – exigia a superação da cisão entre *Estado político* e *sociedade civil*, o que implicava a superação-dissolução (*aufheben*) de ambas.

Apesar de denunciar a separação entre Estado e Sociedade Civil, Marx via na democratização do sufrágio, o primeiro momento em que a sociedade civil real poderia adentrar o Estado político abstrato, levando a cabo sua superação. A conquista do sufrágio universal representaria a própria negação do Estado político abstrato, isto é, sua abolição enquanto organismo exterior à sociedade civil:

> "Quando a sociedade civil pôs sua *existência política* realmente como sua *verdadeira* existência, pôs concomitantemente como *inessencial* sua existência social, em sua diferença com sua existência política; e com uma das partes separadas cai a outra, o seu contrário. A *reforma eleitoral* é, portanto, no interior do *Estado político abstrato*, a exigência de sua

---

[31] "El Estado político pleno es, por su esencia, la *vida genérica* del hombre *por oposición* a su vida material. Las premisas de esta vida egoísta se mantienen todas en pie, al margen de la esfera del Estado, en la *sociedad civil*, pero como cualidades propias de ésta. Allí donde el Estado político ha alcanzado su verdadero desarrollo, el hombre lleva, no sólo en el pensamiento, en la conciencia, sino en la *realidad,* en la vida misma, una doble vida, una celestial y otra terrenal: la vida de la *comunidad política*, en la que se considera como *ser colectivo*, y la vida de la *sociedad civil*, en la que obra como particular". (Marx, 1982 [1843], p. 470).

[32] Para um comentário crítico da redução dos direitos humanos a sua função ideológica de mascaramento do homem egoísta burguês, ver o ensaio de Claude Lefort, "Direitos do Homem e Política" (Lefort, 1983, pp. 59-86). Lefort argumenta que os direitos humanos possuem uma forte significação política, na medida em que constituem um espaço para livre associação e também para a conquista de novos direitos. Essa dimensão política dos direitos humanos, avalia o autor, foi ignorada por Marx, que os reduziu a mera expressão jurídica do homem egoísta da sociedade burguesa.

> *dissolução*, mas igualmente da *dissolução da sociedade civil"* (Marx, (2010 [1843], p. 135)[33].

Nesse registro, a conquista do sufrágio universal aparecia como momento inaugural do que Marx denominava "verdadeira democracia". Não obstante reconhecer a tendência da "sociedade a dar-se uma existência política" por meio do sufrágio universal, ele, por outro lado, não acreditava que a participação deveria ocorrer por meio da eleição de deputados ou representantes. A representação política, para o jovem Marx, era ainda uma forma limitada de soberania do povo, que conservava a separação entre Estado político e sociedade civil: "(...) a participação da sociedade civil no Estado político mediante *deputados* é precisamente a *expressão* de sua separação e de sua unidade somente dualística" (Marx, 2010 [1843], p. 133).

Não seria, pois, no âmbito do Estado que se realizaria a "verdadeira democracia"; tampouco por um processo de democratização das instituições representativas estatais, através do qual a sociedade civil encontraria meios de ser representada no Estado político abstrato. A democracia realizar-se-ia na superação dialética (*aufheben)* do Estado político e da sociedade civil *burguesa*, isto é, na superação da cisão do homem moderno. A "verdadeira democracia" romperia com o egoísmo e a promoção de interesses privados, típicos da sociedade burguesa, realizando o que o jovem Marx denominava a "essência genérica" do homem. Em oposição ao homem atomizado, a "verdadeira democracia" converteria o homem em um ser integrado socialmente. Em uma palavra, ela aboliria a *alienação* entre o indivíduo e a comunidade política[34].

---

[33] É importante destacar que no contexto em que Marx escreve, nos anos 1840, o sufrágio universal masculino ainda estava longe de ser uma realidade. Na Inglaterra e na França, as limitações ao direito de voto excluíam a maioria da população, especialmente os operários. A Revolução de 1848 na França garantiu por um curto período a extensão do direito de voto aos homens adultos, mas tal mudança logo seria relativizada com as medidas do Governo Provisório que excluíram mais de 3 milhões de eleitores.

[34] Miguel Abensour (2004), em estudo sobre o texto de 1843, sustenta que em Marx havia uma oposição entre democracia e Estado. Distanciando-se das leituras de comentadores que consideram que Marx postulava a eliminação do político, do conflito e da pluralidade, Abensour, afirma que a crítica de Marx ao Estado moderno se baseava na hipótese de uma *comunidade política não-estatal*. Nessa chave interpretativa, ao negar uma identificação necessária do político com o Estado, Marx vislumbrava a democracia como um processo de reabsorção do político no social. Assim, a "emancipação humana" realizada na "verdadeira democracia" se orientava sobretudo contra o ímpeto totalizante do Estado (Abensour, 2004).

1.4.3. John Stuart Mill: *participação* e *demofobia* na democracia representativa

Na segunda metade do século XIX na Europa, a expressão "democracia representativa" se consolidou no vocabulário político. Com a sucessiva queda das barreiras legais para o exercício dos direitos políticos – assinaladamente a abolição do censo de renda e do censo literário para o voto – um novo contingente eleitoral adentrava a cena pública. A extensão do sufrágio às massas trabalhadoras reconfigurava o paradigma da política europeia, sobretudo com a consolidação dos primeiros partidos socialistas de massa. A "democratização" do governo representativo alterava, assim, a morfologia da política, suscitando entusiasmos e temores[35].

No novo contexto, a distinção terminológica inicial entre *democracia* e *governo representativo* – como vimos, presente nos textos de Madison e Sieyès – perdia operacionalidade e o termo *democracia representativa* convertia-se em expressão corrente para designar os regimes que adotavam o sufrágio universal masculino e garantiam um conjunto de liberdades civis e públicas.

A teoria política e social de John Stuart Mill (1806-1873) – influenciada pelo utilitarismo inglês e pelas ideias de Tocqueville – constituiu uma tentativa de lidar, a partir do campo liberal, com os desafios postos pela extensão dos direitos políticos às classes trabalhadoras e pelas mutações internas ao paradigma do governo representativo[36]. Nela a tensão entre governo representativo e democracia adquiria um novos contornos: de um lado, Stuart Mill – ao contrário de Madison – fazia um elogio da participação política enfatizando seus efeitos demopédicos, além de acolher as demandas pelo sufrágio universal, inclusive com a reivindicação da extensão do direito de voto às mulheres. De outro, o autor britânico se mantinha preso ao *princípio da distinção*, empenhando-se em estabelecer mecanismos para que a democracia fosse temperada por expedientes aristocráticos.

No que tange ao primeiro aspecto, o pensamento político de Stuart Mill inovava em relação ao velho liberalismo ao valorizar a participação dos cidadãos como

---

[35] Entre as décadas de 1860 e 1900, diversos países europeus caminharam nessa direção de uma "democratização" do governo representativo. Na França, em 1848, foi aprovado o sufrágio universal masculino, ainda que imediatamente em seguida novas formas de impedimento do exercício dos direitos políticos tenham sido postas em prática por Luis Napoleão. Na Inglaterra, o movimento cartista culminou no *Reform Act* de 1867, que duplicou o número de eleitores, e com o sufrágio universal masculino em 1884. Na Alemanha, após décadas de repressão política e obstáculos legais para a organização política das classes trabalhadoras, Guilherme II suspendeu em 1888 as leis antissocialistas. A esse respeito, ver Gauchet (2007, pp. 55 e ss.) e Hobsbawm (2008, cap. 4).

[36] Cf. Macpherson, 1977, cap. III.

condição para a democracia representativa. Em contraste com as doutrinas de Benjamin Constant e François Guizot – profundamente refratárias a qualquer proposta de extensão do direito de sufrágio aos não-proprietários – Stuart Mill considerava que o desenvolvimento de uma cultura cívica de participação se impunha como condição para que se evitassem as tendências despóticas a que estavam sujeitas as sociedades modernas. A participação ativa de toda a comunidade nos negócios públicos constituía, assim, uma exigência de toda boa constituição política. Em suas palavras,

> "não há nenhuma dificuldade em demonstrar que a forma ideal de governo é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle em última instância, pertence à massa reunida da comunidade; aquela em que todo o cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral" (Mill, 1981 [1861], p. 31).

Em tal registro, a participação política contribuía para o desenvolvimento das "faculdades morais, intelectuais e ativas" dos cidadãos (Mill, 1981 [1861]). Caminhando na trilha aberta por Tocqueville, o autor inglês argumenta que esse aprimoramento individual – produto da participação – conduzia a um aperfeiçoamento da própria comunidade como um todo. Daí comentadores como Macpherson (1977) considerarem o modelo de democracia de Mill como "desenvolvimentista" (*developmental democracy*), isto é, um modelo que parte da premissa de que instituições participativas alimentam um círculo virtuoso de aprendizado contínuo dos cidadãos (Macpherson, 1977, pp. 44-76)[37].

Ao contrário das formas políticas despóticas que, segundo Mill, incentivavam um comportamento passivo e egoísta, a extensão dos direitos políticos a todos os cidadãos seria um modo de incentivar suas inclinações mais ativas e altruístas. Ao atribuir aos cidadãos a responsabilidade por sua autodeterminação, a democracia estimularia o desenvolvimento de aptidões cívicas dos cidadãos:

> "ser deixado de fora da Constituição é um grande desencorajamento para um indivíduo, e ainda maior para uma classe; bem como ser obrigado a implorar aos árbitros de seus destinos, sem poder tomar parte em uma deliberação. O efeito revigorante da liberdade só atinge seu ponto máximo quando o indivíduo está, ou se encontra em vias de estar, de posse dos plenos privilégios de cidadão" (Mill, 1981 [1861], p. 37).

---

[37] Leitura semelhante da obra de John Stuart Mill foi feita por Carole Pateman (1992).

Como se depreende dessa passagem, Stuart Mill assumia como postulado que a experiência cotidiana dos indivíduos no exercício de funções públicas tendia a afastá-los da ignorância e do egoísmo privado. A participação retiraria o indivíduo do *oikos,* do âmbito restrito do trabalho e da satisfação das necessidades, dotando-o paulatinamente de uma moral pública. Tal perspectiva era explicitada em seu elogio da experiência da *polis* grega, que teria, em sua avaliação, permitido a formação de um "senso do bem público" em função da atuação cotidiana dos cidadãos em funções políticas e administrativas (Mill, 1981 [1861], p. 37-38). Esses princípios políticos da teoria de Mill remontam, em boa medida, à tradição do republicanismo clássico. O elogio de uma ordem política fundada na liberdade positiva, no âmbito da participação nos negócios públicos contrasta com o cânone liberal que concebe a liberdade como não-impedimento[38].

A singularidade da obra de Stuart Mill residia precisamente no fato de que ele acreditava que as virtudes da participação podiam se desenvolver no interior das próprias formas do governo representativo. Nesse sentido, a fundamentação teórica do governo representativo era fundamentalmente distinta daquela feita por autores como Sieyès e Madison, assim como da própria tradição do utilitarismo inglês de Jeremy Bentham e de seu pai John Mill. Para Mill, o governo representativo seria uma forma de *adaptar* a participação política ao contexto moderno e não obstante reconhecer que, de um ponto de vista ideal, o bom governo deveria estar baseado na participação do "povo inteiro", ele acreditava que nas sociedades modernas – nas quais era "impossível a participação pessoal de todos" – "o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo" (Mill, 1981 [1861], p. 38).

A adaptação das premissas do republicanismo clássico se fez, contudo, em meio a contradições e ambiguidades, expressas sobretudo em suas propostas práticas. Muito embora aprovasse e enaltecesse as virtudes da participação política dos cidadãos em seus textos, Mill demonstrava hesitação em relação à concessão de novos direitos às classes subalternas. Boa parte dos fundamentos teóricos de sua concepção de bom governo se encontravam, assim, relativizados pelo temor que lhe causava o advento de uma política de massas. Assim, ao mesmo tempo em que reconhecia os benefícios da participação na psicologia dos cidadãos, Mill julgava indispensável criar mecanismos para conter a participação igualitária de todos na formação da vontade política. Para

[38] Cf., Berlin, 1981; Skinner, 1984; Pocock, 1975.

compreender essas ambiguidades, é necessário lançar luz sobre um segundo eixo de sua obra.

Em *Sobre a Liberdade* (2000 [1859]), Mill explicitava suas preocupações em relação ao processo de massificação em curso nas sociedades modernas. Nesse livro, em contraste com seus argumentos em favor da participação, o princípio ético-político fundamental era conceito de liberdade negativa. Segundo o autor, a liberdade individual necessitava de amplas garantias em face das tendências homogeneizadoras modernas, que ameaçavam as minorias mais talentosas e capazes. As novas formas de despotismo coletivo – resultado da ascensão das massas – só poderiam ser contidas com o estabelecimento de barreiras à vontade soberana da maioria. Mill então reivindica um espaço de liberdade individual imune a qualquer tipo de autoridade coletiva, seja política, seja moral:

> "Não basta, portanto, a proteção contra a tirania do magistrado; é necessária também a proteção contra a tirania da opinião e do sentimento dominantes, contra a tendência da sociedade a impor, por meios outros que não os das penalidades civis, as próprias ideias e práticas, como regras de conduta aos que delas dissentem; a aguilhoar o desenvolvimento e, se possível, a impedir a formação de qualquer individualidade em desacordo com seus métodos, compelindo todos os tipos humanos a conformar-se ao seu modelo" (Mill, 2000 [1859], pp. 10-11)

Essa precedência do indivíduo sobre o coletivo, *topos* da teoria liberal, convivia em tensão com as demandas participativas, já que para manter a liberdade negativa seria necessário impor freios às tendências de rebaixamento intelectual derivadas da entrada das massas no cenário político:

> "a tendência natural do governo representativo, bem como da civilização moderna, está para a mediocridade coletiva; e esta tendência é intensificada por todas as reduções e extensões do direito eleitoral, uma vez que acarretam em colocar o poder principal nas mãos de classes cada vez mais abaixo do nível de instrução da comunidade" (Mill, 1981 [1861], p. 78).

Como se nota, havia grandes oscilações na obra de Mill entre argumentos demofóbicos – como este – e suas observações sobre os benefícios da participação política. Ao mesmo tempo em que a participação "aperfeiçoava" o cidadão e a comunidade, ela também levava à "mediocridade coletiva". Em meio a essas ambiguidades, Mill argumentava que a implantação do sufrágio universal, apesar de positiva, deveria ser temperada por mecanismos que permitissem uma maior influência

dos cidadãos mais capazes, de modo a impedir o despotismo das multidões despreparadas[39]. Em outras palavras, na "democracia representativa" de Mill todos deveriam participar da formação da vontade coletiva, porém não igualitariamente.

A própria defesa do sistema eleitoral proporcional era emblemática da tentativa de combinar participação e governo dos melhores. A representação proporcional seria um modo de permitir que "todas as vozes" fossem ouvidas na formação da vontade geral, isto é, que não fosse excluído nenhum grupo, ainda minoritário na formação das assembleias legislativas. Tal modelo se fundamentava no argumento normativo segundo o qual deveria haver uma similaridade substancial entre representantes e representados. O sistema proporcional, nesse registro, era considerado como o mais adequado para pôr em prática um governo com máximo de identidade entre as opiniões do povo como um todo e as opiniões no interior dos corpos representativos (Pitkin, 1967, cap. 4)[40].

Por outro lado, o sistema proporcional era também concebido como um remédio para os males do igualitarismo democrático. O perigo da "ascensão dos medíocres", típico das democracias, exigia que fossem instituídos mecanismos de contenção das multidões. Nesse sentido, Stuart Mill argumentava que uma democracia representativa com base no sistema proporcional possibilitaria que obtivessem lugar e influência no Parlamento as "mentes privilegiadas", a "porção mais instruída da Assembleia", personalidades "contrárias ao sentimento e à opinião popular". Segundo ele, "a única maneira de suprir ou corrigir os instintos da maioria democrática, é através da minoria instruída" (Mill, 1981 [1861], p. 80).

A concepção do governo representativo, portanto, vacilava entre o elogio e o medo da participação; entre a incorporação das massas e temor de uma política dominada pelas multidões ignorantes e despreparadas; entre a concepção da representação como similaridade e da representação como "governo dos melhores".

---

[39] Um desses mecanismos imaginados por Mill foi o "voto plural", que previa a atribuição de um peso maior ao voto dos cidadãos com maior grau de instrução. Esse instituto, segundo o autor, "justo em si mesmo", protegeria "as pessoas instruídas de uma legislação de classe por pessoas que não receberam instrução". Não obstante aventar que essa distinção poderia produzir também uma "legislação classista" por parte dos instruídos contra o restante da população, Stuart Mill não via problemas em instituí-la: "a distinção em favor da educação, que é justa em si mesma, é ainda mais recomendada pela sua utilidade em proteger as pessoas instruídas de uma legislação de classe por parte das pessoas que não receberam instrução; mas ela não deve permitir que as pessoas instruídas exerçam, elas mesmas, em seu próprio benefício, esta legislação de classe" (Mill, 1981, [1861] p. 94).

[40] Pitkin (1967) denominou esse entendimento de *representação descritiva* (Pitkin, 1967, cap. 4).

Mais uma vez, ainda que com novas características, a tensão entre democracia e a aristocracia, encontrava-se presente na formulação do governo representativo moderno.

1.5. Contornos do debate contemporâneo

1.5.1. Schumpeter: a democracia como governo das elites

No século XX, as chamadas *teorias realistas da democracia* romperam com os principais postulados daquilo que John Stuart Mill denominava "democracia representativa". Em sua obra Schumpeter se empenhou em refutar a tese de que as modernas democracias baseadas no sufrágio universal constituiriam formas indiretas de governo do povo. No seu modelo de democracia, a elite governante não apenas deveria dispor de qualidades e habilidades superiores às do povo (como previa a teoria madsoniana do governo representativo), mas estava liberada de quaisquer vínculos identitário ou mesmo programáticos com os representados.

Apesar de não se referir explicitamente a Sieyès – e sim a Rousseau e Jeremy Bentham como teóricos da "doutrina clássica da democracia" – Schumpeter negava o postulado de que os governos representativos e procedimentos eletivos pudessem de algum modo realizar o "governo do povo" ou da nação. Distanciando-se da problemática de Sieyès - que, como argumentei na seção 1.3.2, acreditava que a delegação de poder a um corpo eletivo era um modo de realizar a soberania da nação e a vontade comum – e de Stuart Mill – que pensava o governo representativo a partir do estabelecimento de vínculos identitários entre representante e representado – Schumpeter elaborava sua teoria da democracia tendo como postulado uma radical cisão entre governantes e governados, cisão esta que de modo algum seria atenuada por expedientes eleitorais e representativos.

Nesse sentido, o economista austríaco punha em xeque as próprias noções de *vontade popular* e *bem comum* e argumentava que era um equívoco supor a existência de uma homogeneidade de valores entre os cidadãos (como pensava Rousseau), ou mesmo a possibilidade de agregação de preferências individuais de cidadãos racionais – como supunha a teoria utilitarista de Bentham. Com base em evidências da psicologia das multidões de Gustave Le Bon, da psicanálise e da publicidade moderna, Schumpeter sustentava que, ao contrário do que postulava a concepção iluminista da natureza humana, os homens não obedeciam a critérios lógicos ou racionais em suas ações. Em sua antropologia política, postulava a imagem de um

cidadão absorvido em seus afazeres privados, politicamente apático e facilmente condicionado por pequenos grupos organizados.

Essa descrição rebaixada e pretensamente realista do "cidadão típico" informava a crítica de Schumpeter à noção de vontade do povo. Segundo ele, a vontade do povo seria, na melhor das hipóteses, uma vontade fabricada pelas elites dirigentes, pois as preferências do cidadão comum eram formadas de maneira análoga às do consumidor, ao qual se dirigiam as campanhas publicitárias. O que a teoria clássica da democracia denominava "vontade do povo" nada mais seria que resultado da ação e do engajamento ativo das elites em busca da captura de votos. Logo, nas democracias eleitorais não era a vontade do povo que determinava a ação dos governantes mas, precisamente o inverso: "a vontade do povo é o produto e não a força motriz do processo político", anotava o autor. (Schumpeter, 1994, p. 263).

No modelo de Schumpeter, a figura do povo soberano orientado pela vontade geral daria lugar a uma descrição do social como aglomerado de indivíduos egoístas e manipuláveis, cuja função reduzir-se-ia a votar e escolher as elites que governariam durante um determinado período. Era essa concepção da natureza humana e da sociedade que fundamentava sua "teoria realista da democracia":

> "a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras *povo* e *governo.* A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão" (Schumpeter, 1994, 284-285).

Rompendo com o postulado de que a vontade popular se realizaria por meio da mediação dos representantes eleitos, Schumpeter a definia a democracia simplesmente como um método de seleção de elites:

> "a democracia é um *método* político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas" (Schumpeter, 1994 [1942], p. 242)[41] [42].

---

[41] "Democracy is a political method, that is to say, a certain type of institutional arrangement for arriving at political—legislative and administrative—decisions and hence incapable of being an end in itself, irrespective of what decisions it will produce under given historical conditions. And this must be the starting point of any attempt at defining it" (Schumpeter, 1994 [1942], p. 242).

Desse ponto de vista, não haveria qualquer vínculo entre representante e representado. O poder seria exercido de forma descendente, do alto para baixo, sendo praticamente inexistente a influência do povo nas decisões do governo. Orientado por um diagnóstico weberiano, Schumpeter argumentava que nos Estados modernos a política se constituía como uma atividade complexa e fortemente especializada em que apenas uma elite dotada de qualidades e engajamento profissional estaria em condições de alcançar êxito nas disputas pelo poder.

O papel dos partidos políticos no sistema de competição pelos votos dos eleitores era de fundamental importância nesse sistema. A obtenção da maior parte dos sufrágios, entretanto, de modo algum significava que o partido fosse veículo da vontade de seus eleitores:

> "O partido é um grupo cujos membros resolvem agir de maneira concertada na luta competitiva pelo poder político (...) Partido e máquina eleitoral constituem simplesmente a reação ao fato de que a massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o estouro da boiada. Representam, por conseguinte, uma tentativa de regular a luta eleitoral da maneira exatamente semelhante à que encontramos nas associações de comércio. A psicotécnica da administração e da propaganda partidária, *slogans* e marchas patrióticas não constituem, pois, acessórios, mas a própria essência da política. Da mesma maneira, o chefe político"(Schumpeter, 1994, [1942], p. 283)[43].

Nessa descrição, os partidos não constituiriam interpretações distintas do bem comum, tampouco representavam opiniões presentes na sociedade civil. Suas plataformas políticas – análogas aos slogans publicitários – seriam meros instrumentos para a captura de votos, seu objetivo maior. Essa visão desencantada – algo realista, algo cínica – do processo político nas "democracias reais" teve grande acolhida na ciência política do pós-guerra. A orientação empiricista e a homologia com as teorias econômicas deu origem a uma grande quantidade de trabalhos sobre comportamento

---

[42] Precursor dessa ruptura da democracia com a concepção clássica de soberania do povo, o conterrâneo de Schumpeter, Hans Kelsen (2000, [1929]) sustentava já nos anos 1920 que era um equívoco conceber a democracia como *governo do povo*. Segundo ele, a própria noção de povo seria uma ficção, já que tal entidade não existia sociologicamente. A democracia era definida por Kelsen como um artifício técnico para a produção de normas e de compromissos entre interesses divergentes (Kelsen, 2000 [1929]).

[43] "A party is a group whose members propose to act in concert in the competitive struggle for political power. (...) Party and machine politicians are simply the response to the fact that the electoral mass is incapable of action other than a stampede, and they constitute an attempt to regulate political competition exactly similar to the corresponding practices of a trade association. The psycho-technics of party management and party advertising, slogans and marching tunes, are not accessories. They are of the essence of politics. So is the political boss." (Schumpeter, 1994, p. 283).

eleitoral, sistemas partidários, o papel dos grupos de interesses que adotam em maior ou menor medida premissas schumpeterianas. As teorias da democracia desenvolvidas por cientistas políticos como Antony Downs (1999 [1957]) e Robert Dahl (2005 [1971]) – a despeito de suas diferenças – retomaram e desenvolveram importantes postulados da concepção da democracia de Schumpeter (Cunninigham, 2009).

Não é, entretanto, nosso intuito aqui desenvolver os meandros e as trilhas seguidas pelas "teorias realistas" no pós-guerra. Mais adequado para o nosso propósito de apresentar os problemas teóricos em torno da democracia é fazer referência a uma outra importante vertente da teoria democrática que se desenvolveu em oposição ao realismo na segunda metade do séc. XX.

1.5.2. Uma versão participativa da democracia

As críticas às chamadas teorias "realistas", "elitistas" ou "minimalistas" de de inspiração schumpeteriana, desenvolveu-se sobretudo a partir do final dos anos 1960 na América do Norte e na Europa. As teorias participativas da democracia organizaram-se como uma espécie de contra-corrente em relação à tendência realista dominante na ciência política. Peter Bachrach (1967), por exemplo, acusava de "elitismo democrático" as teorias que reconheciam como atores políticos reais apenas as elites governamentais, e não o povo.

Em sentido análogo, a autora inglesa Carole Pateman em seu livro, *Participação e Teoria Democrática* (1992 [1970]), se empenhava na crítica dos principais postulados das teorias de Schumpeter e seus seguidores. Pateman sustentava que autores como Bernard Berelson, Robert Dahl, Giovanni Sartori e Harry Eckstein repercutiam uma concepção de democracia que retirava dos cidadãos qualquer participação efetiva na tomada de decisões políticas. Os procedimentos eleitorais, argumentava ela, tinham um viés exclusivamente "protetivo": "a proteção do indivíduo contra as decisões arbitrárias dos líderes eleitos", ou "a proteção de seus interesses privados" (Pateman, 1992 [1970], p. 25).

De acordo com Pateman, as origens intelectuais e históricas desse modelo de democracia remetiam, respectivamente, à sociologia política elitista do início do séc. XX (que naturalizava a relação entre governante e governados) e à experiência do totalitarismo. O temor explicito ou implícito em relação às exigências de participação popular e a preocupação exacerbada com a "estabilidade" governamental, seria indício

dessas duas origens. Para os autores realistas, o bom funcionamento da democracia não apenas dispensaria a figura do cidadão virtuoso rousseuaniano, como no limite, dependeria de uma boa dose de apatia política por parte dos cidadãos. Na medida em que contribuía para estabilidade do sistema político, a apatia era convertida em uma "função positiva" da democracia representativa (Pateman, 1992 [1970], p. 16).

Contra a hegemonia da escola realista e sua concepção mínima de democracia, Pateman propunha um retorno à teoria política de J. J. Rousseau, John Stuart Mill e George D. H. Cole, segundo ela, precursores do participacionismo. Nas obras desses três autores – em contraste com a escola schumpeteriana – tomou forma uma teoria da participação igualitária dos cidadãos nas decisões e na gestão dos negócios públicos. Pateman a mobilizava então para propor uma "visão abrangente da democracia", isto é, uma abordagem que não se restringisse aos "arranjos institucionais" e aos sistemas eleitorais, mas que, em contrapartida, lidasse com modalidades de participação política no cotidiano, como a indústria, a escola, as associações locais. Tais espaços, tradicionalmente concebidos como *apolíticos*, sustentava ela, se organizavam por meio de relações de autoridade e dominação. Eles deveriam, portanto, ser tomados como "sistemas políticos" que, em última instância, poderiam ser classificados como autoritários ou democráticos.

Para romper com o padrão de relações heterônomas que predominava nesses sistemas políticos do cotidiano, a autora defendia que os indivíduos deveriam estar habilitados "a participar em todas as associações que lhe dizem respeito" (Pateman, 1992 [1970], p. 54). Uma autêntica democracia, nessa perspectiva, fundamentar-se-ia na participação igualitária em todos os espaços e instituições sociais nos quais estivessem inseridos os cidadão:

> A sociedade pode ser vista enquanto um conjunto de vários sistemas políticos, cujas estruturas de autoridade têm um efeito importante sobre as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que integram dentro deles; assim para o funcionamento de uma política democrática a nível nacional, as qualidades necessárias aos indivíduos somente podem se desenvolver por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos" (Pateman, 1970 [1970], p. 51)

Democratizar essas múltiplas "estruturas de autoridade" significava que os mecanismos de decisão e deliberação em todos os micro-sistemas políticos da sociedade deixassem de se estruturar hierarquicamente e se instituíssem a partir de regras mais

horizontais e participativas. O sistema de produção industrial, por exemplo, era emblemático de como os indivíduos se encontravam submetidos a uma teia de relações heterônomas na sociedade moderna. Na indústria, argumentava Pateman, os trabalhadores obedeciam a uma rígida disciplina e a um conjunto de normas de cuja elaboração não participavam absolutamente. A expropriação dos meios de decisão dos trabalhadores na indústria seria responsável por rotinizar uma ética servil, baseada numa completa subordinação do trabalhador. Essa subordinação, segundo Pateman, teria implicações graves sobre a formação cívica do cidadão (Pateman, 1992 [1970], pp. 53 e ss.).

Em face desses modos de servidão, Pateman apostava na possibilidade de uma "democracia na indústria", isto é, da instituição de modos de participação dos trabalhadores na organização cotidiana do trabalho. Ela identificava germes dessa nova democracia nas experiências de autogestão que estavam sendo postas em prática na ex-Iuguslávia.

O que é importante frisar, é que a concepção participativa da democracia postulava que as relações econômicas constituíam um espaço político por excelência. Uma das direções normativas em que se desenvolveu a teoria participativa consistia precisamente na exigência de democratização do *oikos*. Para que uma sociedade fosse considerada "democrática" seria necessário, não apenas um arranjo político-institucional de competição partidária e extensão de direto de voto, mas sobretudo a adoção em diferentes níveis de modelos participativos, conferindo-se uma igualdade substantiva entre os cidadãos. Descentralização e autogestão seriam as palavras-chave nessa concepção da democracia.

A teoria participativa da democracia empenhou-se, desse modo, na superação do dualismo público-privado. Os princípios de igualdade formal que operavam no âmbito das instituições estatais deveriam ser ampliados para as esferas *não-governamentais*. De certo modo, análoga à perspectiva esboçada pelo jovem Marx, os teóricos participacionistas postulavam a *publicização e politização* dos espaços historicamente estruturados em relações hierárquicas como condição para a democracia. Ao enfatizar as relações de dominação e subordinação no âmbito privado da economia como formas políticas autoritárias, exigia-se, em contrapartida, que o igualitarismo moderno se estendesse a arenas em que tradicionalmente predominaram relações de dominação.

***

As mutações semânticas e os problemas teóricos em torno da definição do conceito de democracia, descritoss até aqui por meio da referência a autores clássicos do pensamento político, atestam a ampla diversidade de respostas no que tange à natureza e à forma do governo do povo. Como procurei demonstrar, as polêmicas versaram sobre os métodos de seleção de governantes (sorteio ou eleições); a natureza do governo representativo (que ora é concebido como um governo de elites, ora como uma adaptação do princípio de soberania popular); a dialética da liberdade e servidão em uma sociedade erigida sobre o princípio da igualdade de condições; a tensão entre as dimensões formal e material da democracia (expressa por Marx na cisão entre o *citoyen* e o *bourgeois* e por Pateman na exigência de democratização das esferas privadas). Tais polêmicas semânticas, teóricas e normativas revelam a democracia como um conceito político aporético por excelência.

A partir de agora, abordo a obra de Claude Lefort, que, a meu ver, fornece um arcabouço teórico para lidar com essa indeterminação intrínseca à experiência democrática na modernidade.

1.6. Claude Lefort e as origens da indeterminação democrática

Claude Lefort enfrentou as aporias constitutivas da democracia a partir de uma reflexão sobre o político. O domínio do político era concebido por ele como o "princípio gerador da sociedade" e de suas representações básicas. Na dimensão do político se estruturam as próprias normas simbólicas que instituem o espaço social, determinando seus contornos e possibilitando sua inteligibilidade (cf. Lefort, 1986, p. 255). Assim, a interrogação acerca do político se dirigia às representações simbólicas básicas da sociedade, aquelas que possibilitariam a própria existência de uma comunidade humana. Trata de uma dimensão distinta e anterior aos subsistemas que compõem o espaço social.

Nessa abordagem, o fenômeno do poder não era apreendido exclusivamente a partir de sua função como de órgão de dominação. Na esteira da reflexão de Hannah

Arendt, Lefort concebia o poder como uma "uma instância de legitimidade e de identidade", da qual dependia a existência de uma comunidade humana. O fenômeno do poder e de sua eficácia, portanto, não poderia se fundamentar nos meios organizacionais que ele pudesse mobilizar, mas na própria representação do poder. O poder e sua representação eram, para Lefort, indissociáveis.

Isso posto, na filosofia política do autor, o problema da democracia e, por conseguinte, de seu polo negativo, o totalitarismo, era tratado a partir de uma reflexão sobre o estatuto do poder e sua representação. Lefort entendia democracia e totalitarismo como *formas de sociedade* ou como *regimes* (no sentido grego de *politeia*) cuja distinção não se fundamentava no "modo de produção" ou na estrutura jurídica do Estado. Na medida em que ambas constituíam formas distintas de representação do poder, as diferenças entre democracia e totalitarismo, a seu ver, deveriam ser buscadas na dimensão simbólica do político.

Lefort organizava então sua reflexão sobre a política moderna a partir da oposição entre esses dois regimes simbólicos – democracia e totalitarismo. Para compreendê-los, é necessário resgatar a mudança simbólica operada na passagem do Antigo Regime para as sociedades modernas, que examinarei adiante.

1.6.1. Simbologia Medieval

Claude Lefort valeu-se dos estudos de Ernst Kantorowicz (1988) sobre a simbologia política medieval para destacar os principais traços que compunham a representação pré-moderna do poder. Na doutrina jurídica dos *dois corpos do rei*, o monarca era concebido como portador de uma natureza dúplice: possuía ao mesmo tempo um corpo natural e um corpo místico, respectivamente, visível e invisível, falível e infalível, temporal e espiritual. Nessa doutrina de matriz teológico-política, o monarca encarnaria em seu corpo natural a unidade política da sociedade. A centralidade dos rituais de coroação descritos por Kantorowicz (1988) atestavam precisamente o momento de *incorporação* do corpo político do reino no corpo natural do Rei[44]. O Rei

[44] Kantorowicz (1988) destaca como em um momento de grave crise política como a que levou à Guerra Civil inglesa no século XVII, a linguagem dos dois corpos do rei era comum aos dois lados em combate. É ilustrativa a palavra de ordem aparentemente paradoxal dos parlamentares revoltosos em 1642 que, contra Carlos I, bradavam: "combater o Rei para defender o Rei", isto é, combater seu corpo natural para defender o reino, o corpo político (Kantorowicz, 1988, cap. 1).

investido de poder *incorporaria* a unidade da comunidade operando, assim, a mediação entre o sensível e o supra-sensível (Lefort, 1983, p. 117).

Tal sistema simbólico que organizava o poder nas sociedades pré-modernas era constituído a partir da metáfora do corpo. A esse respeito, Lefort observava que

> "o Antigo Regime é composto de um número infinito de pequenos corpos que dão aos indivíduos suas referências identificadoras. E esses pequenos corpos se organizam no seio de um grande corpo imaginário do qual o corpo do rei fornece a réplica e garante a integridade" (Lefort, 2011, p. 150).

Essa representação da unidade e da identidade social por meio da metáfora do corpo começou a ser minada ainda no interior da própria monarquia absolutista, sendo abolida no bojo das revoluções modernas. Apesar de não fazer referência a um momento histórico preciso, o autor destacava o deslocamento da soberania do monarca para o povo, como passo fundamental para o desvanecimento da unidade simbólica do político no corpo do Rei. Simultaneamente, ocorrera a dissolução da corporeidade do social: os pequenos corpos que sustentavam o grande corpo do Rei também se desfaziam e a sociedade passaria a ser representada puramente como uma *sociedade de indivíduos*. Nesse registro, dois processos simultâneos marcaram o advento das sociedades modernas. Primeiro, a *desincorporação do poder*, e sua nova representação como "lugar vazio"; segundo, a *desincorporação da sociedade,* a dissolução da própria representação do social como um conjunto de pequenos corpos.

O princípio de soberania popular se instituía como contrapartida dessas duas *desincorporações*. Em outras palavras, o povo se tornava "soberano" no momento mesmo em que havia uma desincorporação do poder e da sociedade, isto é, em que não havia mais uma unidade ligada a um corpo e os indivíduos estavam destituídos das antigas formas de identificação fixas legadas pela tradição. As consequências desses processos podem ser examinadas à luz de uma comparação entre os sistemas simbólicos totalitário e democrático.

1.6.2. Morfologia do Totalitarismo

Lefort, em algumas passagens de sua obra, se referia ao totalitarismo como o "acontecimento maior de nosso tempo". A importância de tal acontecimento residia no fato de que ele se mostrava como uma tentativa de responder e superar as aporias em que se fundavam as sociedades políticas modernas. Nesse sentido, o fenômeno do

totalitarismo estaria diretamente relacionado àquele processo de desincorporação do social que, como assinalado, remete ao fim do Antigo Regime.

Tal como a democracia, o poder totalitário constituiria uma modalidade de *poder do povo*. Contudo, na matriz simbólica totalitária, o povo era concebido como unidade concreta, e sua conversão em sujeito político dar-se-ia por meio de uma fusão (e não uma *figuração*, como na democracia) entre governantes e governados. O totalitarismo operaria, por assim dizer, uma identificação patológica entre povo e poder. Nessa forma de sociedade, o líder ou partido único pretendiam *encarnar* o povo como se este fosse uma substância unitária, ocultando às fissuras e as divisões internas a ele. Tencionava-se, nesse movimento, que o poder fosse encarnação de um "povo concreto", cuja essência e vontade se mostrariam *idênticas* à essência e à vontade dos indivíduos ou grupos que exercessem poder. Assim, na representação totalitária, o poder não *figurava* a unidade do povo; ele *era* o povo encarnado.

Além dessa lógica da encarnação, a simbologia totalitária se fundamentava, na expressão de Lefort, "na representação do povo-Um", um bloco monolítico e uniforme (Lefort, 2011, p. 145). A exigência da homogeneidade interna, de "uma sociedade apresentada como uma comunidade na qual os membros são rigorosamente solidários" implicava que toda divisão fosse tratada como uma patologia e que, como tal, devia ser, prontamente combatida (Lefort, 1986, p. 23).

Com a denegação de toda divisão interna, o totalitarismo concentrava a lógica adversarial do político na doutrina do inimigo externo. Qualquer indício de divisão interna seria prontamente considerado resquício da ordem de privilégio anterior ou de potências malignas estrangeiras. O "ideal de profilaxia social" convertia-se em prática cotidiana na ordem totalitária como consequência da metáfora do povo como corpo íntegro e são:

> "(...) o que está em causa [no totalitarismo] é sempre a integridade do corpo. Tudo se passa como se o corpo devesse assegurar-se de sua identidade própria expurgando seus dejetos, ou como se devesse fechar-se novamente sobre si mesmo subtraindo-se ao fora, exorcizando a ameaça de um arrombamento que a intrusão de elementos estranhos faz pesar sobre ele" (Lefort, 2011, p. 146).

A metáfora do corpo, apesar de remeter à estrutura simbólica do Antigo Regime, era revestida de componentes inéditos na sua utilização moderna. A exigência de (re)incorporação do poder, já não estava limitada – como na simbologia medieval – a

qualquer fundamento de ordem transcendental. O poder totalitário não estava submetido a um princípio transcendente que se instituía de "fora" do social, e que fosse capaz de estabelecer limites à autoridade do poder terreno. Diferentemente dos reis medievais, o *egocrata*[45] – cabeça do corpo político do *Povo-Um* – não dependia de qualquer referência teológica para sua legitimação. Ele encarnaria em sua pessoa todas as virtudes do povo-Um e era precisamente dessa identificação que adviria sua legitimidade. Desse modo, o egocrata dispensava qualquer artifício teológico ou transcendental na representação do poder, tal como havia no Antigo Regime. Por isso mesmo, Lefort considerava o totalitarismo como uma radicalização patológica do princípio democrático, um "prolongamento fantástico da democracia" (Lefort, 1983, pp. 116-117).

Simultaneamente a esse processo de (re)incorporação do poder, argumentava Lefort, a matriz simbólica do totalitarismo obedecia também a uma lógica de condensação entre as esferas do Poder, da Lei e do Saber. Em contraste com a autonomização relativa dessas esferas – que na modernidade passavam a estar regidas por normas próprias – o totalitarismo se esforçava por condensá-las, de modo a fazer com que os critérios da verdade e da lei viessem a coincidir com os critérios do poder. Essa lógica de condensação operaria no sentido de tornar os discursos das diferentes esferas sociais unificados sob a semântica do poder. De acordo com Lefort, por meio dessa lógica de condensação, o "conhecimento dos fins últimos da sociedade e das normas que regulam as práticas sociais se torna propriedade do poder, e ao mesmo tempo o poder ele próprio reivindica ser o órgão de um discurso que articula o real como tal" (Lefort, 1986, p. 22).

O que é importante reter nessa caracterização que Lefort faz da lógica totalitária é que essa forma de sociedade investia na utopia de superação da *figuração* política do povo, como se fosse possível apreendê-lo como realidade substancial e una (Lefort, 1983, pp. 112-115). O totalitarismo supunha uma sociedade homogênea e transparente a si mesma e, nesse sentido, visava pôr fim à "indeterminação" democrática. Tal regime pressupunha o povo como um sujeito auto-evidente, dotado de um corpo visível e, em consequência disso, obstruía o debate acerca das modalidades de revelação da vontade geral.

---

[45] O termo foi tomado de empréstimo a Soljenítisin (1975) em seu livro *Arquipélago Gulag*.

Morfologia da democracia

Em contraste com a matriz simbólica do totalitarismo – cujas principais características eram a (re)incorporação do poder, a metáfora do Povo-Um e condensação das normas sob o discurso do poder – a democracia se defineria pelo acolhimento da indeterminação, o que para Lefort, implicava uma representação do poder como *lugar vazio*. De acordo com o autor, a *invenção democrática* introduziu precisamente uma nova simbologia do poder político, que estava ligada à desincorporação do poder e da sociedade. Retomando a imagem dos dois corpos do Rei de Kantorowicz, o antigo espaço ocupado pelo corpo natural do monarca (e que conferia visibilidade à unidade da sociedade) deu lugar a um novo soberano desprovido de corpo. A ideia de que o espaço do poder havia se tornado um *lugar vazio* ilustra um traço fundamental do regime democrático moderno. Aqueles que exercem o poder na democracia não podem estabelecer uma *fusão* de seu corpo natural com o corpo político da sociedade. Assim, na democracia, a desincorporação do poder inaugurava uma indefinição perene em relação àquele ou àqueles que *falam* e *agem* em nome do povo: "(...) vazio, inocupável – de tal modo que nenhum indivíduo e nenhum grupo pode lhe ser consubstancial –, o lugar do poder mostra-se infigurável" (Lefort, 1983, p. 28). Oposta à lógica da incorporação que vigia no totalitarismo, a desincorporação do poder na democracia reconheceria uma opacidade perene entre povo e poder, expressa nessa ideia do poder como *lugar vazio*. O exercício do poder na democracia tornava-se, assim, temporário e modificável e sua legitimidade precisaria ser continuamente reelaborada.

Mas não era apenas a desincorporação do poder que, em Lefort, definia a democracia. Na modernidade, era próprio *povo* que se desincorporava, convertendo-se em um enigma permanente. À diferença do absolutismo e do regime totalitário, escrevia o autor, "a sociedade democrática se institui como sociedade sem corpo, como sociedade que coloca em xeque a representação de uma totalidade orgânica" (Lefort, 1983, p. 29). Na modernidade o social não poderia mais ser decifrado pelas identidades e posições sociais fixas que os indivíduos ocupavam no sistema de ordens. O advento da imagem de um indivíduo liberto de todos os laços sociais concretos, aparecia como requisito para a realização do princípio jurídico de uma *sociedade de iguais*. A afirmação da igualdade formal no Estado de Direito implicava uma radical

dessubstancialização do social, isto é, uma abstração de todas as condições concretas dos indivíduos e grupos que compunham o povo.

Assim, a afirmação do princípio de soberania popular teria de enfrentar o desafio de lidar com um povo sem densidade corporal. O "povo coroado" da modernidade, é por definição, um sujeito destituído de corpo e, por isso, já não pode ser reconhecido sem a mediação de uma *figuração*. Nesse sentido, argumenta Lefort, as categorias "povo" e "nação", que tomam o lugar do corpo do monarca ao se converterem em fontes originárias do poder político na modernidade, o fazem apenas "na dependência de um discurso político e de uma elaboração sociológica e histórica sempre ligada ao debate ideológico" (Lefort*,* 1986a, p. 30).

Isso significa que na democracia, o povo – sujeito latente da democracia – não possuiria identidade ou forma política *a priori,* mas apenas poderia adquirir *figura* por meio de uma atividade constante de deciframento, de um discurso capaz torná-lo inteligível. Mais adiante voltaremos nesse ponto.

A democracia também colocava em xeque a representação unitária do povo levada a cabo pelo totalitarismo. A matriz simbólica da democracia, reconhecendo a legitimidade das divisões sociais, postulava uma representação conflitiva do social. A constituição de um espaço público plural no qual poderiam ser reveladas e processadas essas divisões da sociedade era, para Lefort, um dos traços definidores da democracia. A identidade do povo dependia, portanto, do reconhecimento dessas divisões e de sua institucionalização, o que ocorreria por meio de uma constante encenação dos diferentes grupos que compõem a sociedade. Assim, nessa matriz a divisão é percebida como constitutiva e ineliminável da própria unidade do social. Paradoxalmente, na democracia, a divisão social tornava-se a própria forma da unidade política (Lefort, 1986a, p. 29).

Além do acolhimento das divisões internas ao povo, na democracia, o próprio espaço social se dividia em esferas relativamente autônomas e com regimes próprios de certificação. Um dos princípios geradores da sociedade democrática era o que Lefort denominava processo de "desintrincamento", que dizia respeito à autonomização das esferas do direito, da política e da ciência. Cada uma delas passava a se estruturar com linguagens e formas de legitimação próprias (Lefort, 1983, p. 118). As reflexões de Lefort sobre a relação entre o poder e o direito nas sociedades democráticas ilustram a importância e o escopo desse processo de desintrincamento e as possíveis articulações

entre *Estado democrático* e *Estado de direito*. De acordo com o autor, o Estado de direito se estruturou a partir da consolidação de um conjunto de normas legais expressas juridicamente, enquanto que o Estado democrático se define por acolher a invenção e estar aberto à criatividade histórica que advém do poder social. Nesse registro, o Estado democrático extravasaria o conjunto de normas fixas do Estado de direito, pressupondo que tais normas também fossem passíveis de se alterar no futuro:

> "(...) o Estado democrático excede os limites tradicionalmente atribuídos ao Estado de direito. Experimenta direitos que ainda não lhe estão incorporados, é o teatro de uma contestação cujo objeto não se reduz à conservação de um pacto tacitamente estabelecido, mas que se forma a partir de focos que o poder não pode dominar inteiramente." (Lefort, 2011, p. 75).

Por outro lado, o próprio direito, ou melhor, a difusão de uma "consciência dos direitos" atuaria para a transformação do Estado democrático. A análise de Lefort acerca da questão dos direitos humanos revela a potencialidade política da luta por direitos na democracia. Diferentemente da tradição liberal – que concebe o Estado de direito como uma fortaleza a proteger o indivíduo possessivo das ameaças do poder, e também da tradição marxista que corrobora essa imagem para criticá-la – Lefort se empenhava em demonstrar como uma "consciência dos direitos" propiciava a formação de sujeitos políticos coletivos. Na democracia, argumentava ele, a linguagem do direito não constituía monopólio do poder, de modo que haveria uma luta permanente em torno de seus significados e de sua legitimidade. O próprio desintrincamento entre direito e poder que permitia que a consciência dos direitos se ampliasse na reivindicação de novos direitos:

> "o direito que é afirmado contra as pretensões do poder de decidir, segundo seus imperativos, sobre seu aumento de poderio não ataca o poder de frente, atinge-o obliquamente, por assim dizer, contornando-o, toca-o no núcleo do qual tira a justificação de seu próprio direito para requerer adesão e obediência de todos" (Lefort, 2011, p. 80).

As novas exigências coletivas, agora formuladas na linguagem do direito, transbordavam os limites legais da ordem vigente, abrindo um campo para a modificação da sociedade política. Nesse sentido, Lefort identificava nas sociedades democráticas o surgimento de um *poder social* cercando o *poder político* (no sentido de aparato administrativo-burocrático). Esse poder social emergiria em situações de conflito, pondo em xeque os símbolos da autoridade e, muitas vezes, a própria estrutura

legal do Estado, afirmando-se com uma nova legitimidade. Nesse sentido, a consciência dos direitos tornava possível uma "contestação da legitimidade instituída" (Lefort, 2011, p. 78). Na democracia,

> "não há lei que possa se fixar cujos enunciados não sejam contestáveis, cujos fundamentos não sejam suscetíveis de serem repostos em questão; enfim, não há representação de um centro e dos contornos da sociedade: a unidade não poderia, doravante, apagar a divisão social" (Lefort, 1983, p. 118).

Lefort reconhecia, por outro lado, que o recurso à violência estatal contra essas "contestações" continuava virtualmente possível. A mobilização do aparato coercitivo para conter o extravasamento do Estado de direito pela democracia, contudo, se daria cada vez a um preço mais alto, até o ponto de pôr em xeque a legitimidade do poder. A história recente demonstrou como a linguagem dos direitos – a despeito da imensa variedade das reivindicações que ela pode abarcar – não se limitou exclusivamente à defesa de interesses particulares. A "eficácia simbólica" dos direitos, sustentava Lefort, poderia ser medida nas concessões e transformações que resultaram da disseminação de uma consciência dos direitos nas sociedades democráticas modernas. Essa relação, ao mesmo tempo, contraditória e complementar entre direito e poder constitui expressão do desintrincamento na democracia moderna. Tal como as outras características da democracia, o desintrincamento operou como fator e produto da *divisão* e do *conflito* constitutivos da democracia moderna.

Desincorporação do poder, *desincorporação da sociedade* e *desintrincamento das esferas sociais*. Essas três características elementares da democracia, tal como concebida por Claude Lefort, implicam o reconhecimento de que as sociedades democráticas são dinâmicas em suas formas: a distinção entre o poder e aqueles que o exercem, a indefinição acerca do sujeito da democracia, o desintrincamento que institui um espaço aberto sobre o legítimo e o ilegítimo, todos esse fatores conduzem a uma concepção da democracia como um regime permanentemente reelaborado e reconstruído, cujas formas não estão petrificadas em normas *a priori*.

Interessa-me particularmente nessas formas da irresolução democrática moderna, aquela que remete à natureza do sujeito *povo-nação*, suas formas de identidade e de constituição política. Com base na tese da desincorporação do poder e da sociedade, argumentarei que a representação do poder nas democracias modernas

depende invariavelmente de um ato de deciframento, um discurso que possibilite a inteligibilidade do social. A indeterminação da democracia, nesse aspecto, está ligada ao tema da *figuração* do povo, ou melhor, como formula Rosanvallon, à "dificuldade de *figuração* do povo*"* (Rosanvallon, 1998, p. 15).

A perda de densidade corporal do povo exige um trabalho ativo de figuração. A oposição entre democracia formal e democracia real não é adequada para lidar com a dificuldade de figuração moderna. O próprio "povo concreto" não se constitui como um sujeito auto-evidente, transparente a si mesmo. Em outras palavras, o "povo real" não pré-existe à sua elaboração discursiva, à escolha de critérios que o torne inteligível. Por isso, ele é também dependente de um discurso, de uma imagem que lhe trace os contornos para que seja reconhecido (Rosanvallon, 1998, p. 19)

Há na política moderna uma tensão perene entre o *princípio político* – que afirma que toda constituição legítima se fundamenta na "supremacia da vontade geral", garantida pela potência do poder coletivo – e o *princípio sociológico* – que se propõe a tornar inteligível o povo em sua realidade concreta. Essa tensão entre o plano normativo expressa na imagem do *povo soberano* e a dimensão sociológica do *povo real* alimenta a irresolução democrática na modernidade. Dai a caracterização de Rosanvallon do povo com um "senhor" simultaneamente "imperioso e fugidio" (Rosanvallon, 1998, pp. 15-16).

A política moderna enfrenta em sua história duas exigências contraditórias que resultam dessa tensão entre o imperativo jurídico e sociológico: de um lado, a unidade ficcional exigida pelo princípio político do povo legislador; e de outro, o princípio sociológico que remete às identidades sociais concretas. O trabalho de figuração do povo se caracterizaria precisamente por sua incompletude. Não há uma resolução definitiva sobre os modos pelos quais o povo pode ou deve adquirir forma política, convertendo-se em soberano ou legislador. Isto porque as próprias identidades sociais são construídas historicamente, resultam de interações complexas que estão continuamente sendo reelaboras. Daí a incontornabilidade do trabalho de deciframento do povo, sem o qual ele não pode adquirir forma política. Com efeito, sem esse trabalho ativo, o povo, presença-ausência, sujeito-enigma da democracia, é inapreensível.

Como uma experiência "inacabada", as sociedades democráticas estão sujeitas a uma espécie de maldição coletiva de Sísifo: condenadas a uma contínua investigação sobre si mesmas e sobre as modalidades de figuração política do povo.

Mas ao contrário do destino trágico Sísifo, essa condenação não as aprisiona em uma eterna repetição; antes, garante-lhes a possibilidade de emergência do *novo*. A democracia, assim, está aberta para novas formas políticas e de sociabilidade, pois não se encontra encerrada em nenhum ideal transcendente ou forma pré-estabelecida.

Os capítulos que se seguem examinam as respostas que autores do pensamento político brasileiro ofereceram a esse enigma de deciframento e constituição política do povo em um contexto específico de nossa história. As obras serão examinadas como tentativas de decifração desse enigma chamado *povo brasileiro,* com ênfase nas diferentes modalidades propostas para sua constituição política. As controvérsias em torno do significado do conceito de democracia, como argumentarei, resultam dessa complexa e multifacetária tarefa de decifrar e conferir forma política ao povo.

PARTE II – A democracia no pensamento político brasileiro (1914-1945)

Capítulo 2. O poder das urnas

> *"Segundo a verdadeira teoria democrática, o povo não governa nem legisla diretamente, mas por meio de representantes tão legitimamente escolhidos quanto o permitir o grau de cultura do mesmo povo"*
>
> Assis Brasil, *Dictadura, Parlamentarismo, Democracia*, 1927.

> *"Fique bem acentuado que anelo pelo governo do povo pelo povo; que só admito delegação do que for impossível ao povo fazer por si mesmo; que desejo pois haja um mínimo de poderes delegados e que as autoridades intervenham o menos possível na vida social; e que peço pois que o Estado só faça o que se mostrar o particular incapaz de empreender"*
>
> João Arruda, *O Moloch Moderno: Estudo Da Crise do Estado Moderno,* 1932

A concepção que denomino aqui *democracia sufragista* refere-se à perspectiva que enfatizava a centralidade das eleições na realização do princípio da soberania popular. Nela, a soberania do povo estava diretamente relacionada ao exercício do direito de voto e à escolha de representantes. A participação política do povo na criação da vontade do soberano dar-se-ia no ato do sufrágio, na escolha de um corpo legislativo periodicamente eleito pelo conjunto de cidadãos e responsável por administrar o Estado e elaborar as leis.

Tal definição da soberania popular como *poder das urnas* foi desenvolvida nas obras de João Arruda e Assis Brasil. Para esses autores, o direito de eleger seus representantes convertia-se no modo por excelência de expressão política do povo[46]. Na sua visão, um sistema eleitoral bem arquitetado, baseado em critérios equânimes, constituiria a base para a realização do princípio do governo do povo.

---

[46] O livro *Democracia Representativa: do voto e do modo de votar,* de Assis Brasil, foi publicado pela primeira vez em 1893. A obra ganhou nova edição em 1931, na qual o autor inseriu comentários ao texto original, com o objetivo de orientar a subcomissão de Reforma da lei e dos processos eleitorais, da qual era relator durante o Governo Provisório chefiado por Vargas. Apesar dessa publicação original estar fora da delimitação histórica desta pesquisa (1914-1945), optei por inseri-la em razão do novo conteúdo adicionado na edição de 1931 e também pela importância da obra nos debates em torno da organização do Código Eleitoral de 1932. Outra obra de Assis Brasil utilizada aqui, foi a coletânea de ensaios e discursos publicada em 1927 sob o título, *Dictadura, Parlamentarismo, Democracia*. Já as obras de João Arruda examinadas nesse capítulo foram *Do Regime Democrático*, publicada originalmente em 1927, e *O Moloch Moderno: Estudo da Crise do Estado Moderno*, de 1932. É importante assinalar que ambos os autores estiveram ligados ao Partido Democrático criado em 1926, então sob a liderança de Antônio da Silva Prado.

Os métodos pelos quais esta representação do povo via sufrágio se configurariam na prática eram, contudo, distintos em cada um deles. Arruda defendia um sistema de eleição indireto organizado de forma federativa em pequenas circunscrições e a prática recorrente de referendos. Já Assis Brasil, elaborou seu pensamento político em torno da ideia de um sistema eleitoral proporcional, capaz de garantir a expressão política das opiniões. Não obstante tais diferenças na formatação institucional da democracia, encontrava-se subjacente em ambos os autores uma doutrina positiva do voto como forma de revelação da vontade geral.

É plausível afirmar, nesse sentido, que a democracia sufragista correspondia a uma das respostas do campo liberal (a outra, que trataremos no próximo capítulo, tinha como principal expoente Rui Barbosa) à experiência de desencanto em relação ao sistema político instaurado na Primeira República. Não obstante os liberais, em seus diferentes matizes, corroborassem o diagnóstico de corporativistas e autoritários segundo o qual a Primeira República brasileira havia fracassado na realização da soberania popular-nacional, eles não concluíam daí que as instituições clássicas do governo representativo (eleições, partidos políticos, parlamento), devessem ser reformuladas em seus fundamentos. Ao contrário, João Arruda e Assis Brasil defendiam a institucionalização efetiva de um governo representativo, repercutindo assim a tese de que as assembleias eleitas pudessem reproduzir o "povo em miniatura".

2.1. Soberania do povo como *zeitgeist* moderno

Os autores da *democracia sufragista* se empenhavam em estabelecer o princípio de soberania popular como pilar fundamental na organização política dos Estados modernos. Para ambos, o princípio do "governo do povo" se transformara em uma referência básica e incontornável para todas as nações civilizadas. Em seu livro *Democracia Representativa*, Assis Brasil avaliava que a "índole democrática" havia se tornado praticamente consensual no mundo contemporâneo, uma espécie de *zeitgeist* difundido por todas as civilizações e povos:

> "Por toda parte o povo é chamado a influir na constituição dos órgãos do governo e administração; por toda parte perdem terreno os últimos laivos de dominação pessoal, e os próprios indivíduos que levantam para repelir a palavra democracia, não raro, são os primeiros em reclamar contra as intrusões do despotismo e em favor da liberdade" (Assis Brasil, 1931 [1893], p. 17).

Nessa narrativa histórica, um processo linear conduziria os povos da era da autocracia para a nova era democrática. Uma trajetória praticamente inexorável, na qual o povo seria definitivamente coroado como titular da soberania.

Com efeito, a vitória do princípio democrático sobre as autocracias era vista por Assis Brasil como uma das principais consequências da Primeira Guerra Mundial. Mas o que vinha a ser precisamente essa "nova era democrática"? Quais eram os elementos que a caracterizavam?

Assis Brasil respondia que a democracia após 1914 deixara de ser concebida como "governo literalmente direto do povo pelo povo", fórmula, segundo ele, anárquica e não democrática, para se tornar "o contrário de Autocracia", o "regime da liberdade" (Assis Brasil, 1931, p. 21). Em vez de uma intervenção direta do povo no poder, a democracia designaria uma forma de governo em que todos os cidadãos gozariam o direito de "influenciar" nas decisões do governo, sobretudo por meio das eleições. Nesse sentido, escrevia ele, "o meio mais eficaz, ou se quiserem, uma das condições primordiais da realização dessa influência consiste no voto" (*ibidem*, p. 38).

De modo similar, João Arruda, no livro intitulado *Do Regime Democrático*, argumentava que o princípio da soberania popular havia suplantado as fundamentações teocráticas e meritocráticas do exercício legítimo do poder. No mundo contemporâneo, sustentava, governantes e governados tenderiam a se aproximar cada vez mais, o que tornaria ilegítima a pretensão de que alguns governassem em função de suas qualidades pessoais ou suposta superioridade intelectual:

> "Se, pois erra muitas vezes o povo, também incidem na mesma fraqueza os mais altos espíritos. Se estes melhor apreciam os fenômenos sociais, pelo estudo da História, pela comparação de uns com outros, estabelecendo as relações entre todos os fatos, tem o povo a vantagem de melhor conhecer as circunstâncias mínimas, que são infinitas e que influem todavia na solução das dificuldades" (Arruda, 1982 [1927], p. 35).

Esse argumento anticapacitário de João Arruda foi elaborado contra a perspectiva elitista segundo a qual as tarefas de governo deveriam ser delegadas aos mais sábios e competentes. Apesar de reconhecer a complexidade na gestão do Estado moderno – que implicaria um conjunto de conhecimentos e habilidades de ordem

técnica, sobretudo no âmbito das finanças e da legislação social – Arruda acreditava que os administradores do Estado necessitavam invariavelmente do veredito popular, sem o qual se veriam destituídos de legitimidade. Ele então criticava os "demófobos" que "despreza[vam] a capacidade do povo brasileiro" de exercer seus direitos políticos:

> "Quando se fala em democracia, em *self-government*, infalivelmente encontra-se alguém que repete o já estafado conceito de ser indispensável *educar primeiro o povo*, porque não está ele hoje em condições de conhecer o que lhe convém" (Arruda, 1932, p. 115).

Às objeções dos demófobos que sustentavam que o baixo espírito cívico do povo ou sua precária educação literária constituiria impedimento à sua participação política, Arruda contra-argumentava que o espírito cívico se desenvolveria na própria participação cotidiana nos problemas da cidade: "(...) se o povo não tem de dar seu voto às leis, para que perderá tempo, lendo os jornais e esclarecendo sobre as necessidades do país? Seria a mesma perda de tempo que estudar medicina sem ter a intenção de curar" (Arruda, 1982 [1927], p. 58).

No mesmo sentido, escreveu o autor em *O Moloch Moderno* que

> "(...) só há uma forma de governo possível em face dos princípios científicos, e é a que dá ao povo a escolha de seus administradores, cumprindo ao verdadeiro interessado eleger livremente dentre os cultores dos vários ramos do saber moderno aqueles a quem quer confiar a direção da complicadíssima máquina governamental" (Arruda, 1932, p. 49).

Argumento similar foi mobilizado por Assis Brasil, quando afirmou que uma democracia baseada em eleições periódicas constituiria um importante incentivo à formação da consciência cívica do povo. Para o autor, um sistema de eleições periódicas não apenas expressaria as opiniões prévias do povo, mas atuaria na própria formação da opinião e vontade popular:

> "O exercício da função aperfeiçoa o órgão: quanto mais se praticar o regime dignifcador tanto mais se definirá a consciência cívica. Com o exercício da consciência cívica, a eleição há de aproximar-se progressivamente do seu ideal, que é ser o autêntico movimento inicial da massa popular, do qual nascerão legítima e naturalmente todos os fenômenos da vida evolutiva nacional" (Assis Brasil, 1931 [1893], p. 85).

Como observa Cristina Buarque de Hollanda (2009) acerca do pensamento político de Assis Brasil, apesar de reconhecer deficiências na formação política do povo brasileiro, o autor gaúcho acreditava que as eleições exerceriam uma função pedagógica, atuando positivamente na formação do cidadão. Assis Brasil, assinala a autora, acreditava que "a exposição continuada ao ritual eleitoral produziria melhores cidadãos. A ciência das leis e a experiência das eleições instauravam, enfim, a possibilidade de regeneração dos costumes" (Hollanda, 2009, p. 229).

Apesar de reconhecer a existência de distinções substantivas entre os indivíduos, Assis Brasil não acreditava que o sistema eleitoral devesse reproduzi-las. Para ele, o voto operaria a partir de uma abstração das características concretas dos indivíduos. Cada cidadão deveria ter um peso igual no processo eleitoral, sendo ilegítimas quaisquer formas de distinção como voto qualitativo ou mesmo a exclusão por renda ou nível de escolaridade. A influência das "personalidades superiores" seria, segundo o autor gaúcho, exercida "naturalmente" *fora* do sistema eleitoral, o que dispensaria o estabelecimento de hierarquia entre os eleitores:

> "(...) há eleitores que valem mais do que outros, mas, para que esses preponderem, não é necessário criar a desigualdade artificial do voto; basta deixar obrar a natureza. O cidadão que possuir tais qualidades de preponderância deitará, como todos, uma única cédula na urna, mas o seu voto arrastará o de muitos outros" (Assis Brasil, 1931 [1893], p. 71).

A aplicação do princípio igualitário do voto fundamentava-se, portanto, em uma abstração do social. Os direitos políticos em que se basearia o governo representativo não deviam levar em conta as "diferenças" e as "qualidades" concretas existentes entre os cidadãos. A abstração jurídica aparecia como uma condição do imperativo de igualdade.

Na perspectiva de Assis Brasil e João Arruda, a democracia devia se basear, de um lado, na extensão do direito de voto e, de outro, na abolição de quaisquer mecanismos forjados para sobre-representar determinados indivíduos ou grupos sociais em razão de suas supostas qualidades ou virtudes. O sufrágio igual e direto deveria ser garantido ao conjunto de cidadãos (Arruda, 1982 [1927], p. 48; Assis Brasil, 1931 [1893], cap. III).

Vale destacar que Assis Brasil defendia a exclusão dos analfabetos, e no contexto brasileiro dos anos 1920 e 1930, essa medida representava, na prática, a

exclusão da maioria da população (majoritariamente rural) do gozo dos direitos políticos[47]. Nesse sentido, essa divergência entre João Arruda e Assis Brasil não correspondia apenas a uma nuance, mas afetava significativamente o alcance que o direito de voto possuía nos seus respectivos projetos. Não obstante, o embasamento teórico do argumento de que o povo possuía competência para a participação eleitoral, e de que um princípio de igualdade jurídica entre os cidadãos deveria orientar o ordenamento político, é compartilhado por ambos.

Com efeito, o princípio de soberania popular se afirmava de modo indubitável como o critério por excelência de organização de um Estado legítimo em ambos os autores. Por conseguinte, o direito de votar e ser votado estabelecia o delineamento básico da noção de cidadania dos autores aqui estudados[48]. Porém os modos de institucionalização prática da participação política do povo – a *soberania-exercício* – adquiriu contornos distintos nas obras João Arruda e Assis Brasil.

Para Assis Brasil, apesar de ser o sujeito da soberania, o povo não a exerceria diretamente, e sim por meio de representantes a quem delegaria o poder. A *representação* era concebida por ele em uma chave positiva, como um modo superior às formas de democracia direta. João Arruda, por sua vez, via a representação eletiva como uma espécie de "mal necessário", dada a impossibilidade prática do governo direto do povo. Por isso, em seu programa ele se esforçava por combinar *delegação* e *participação direta* por meio dos referendos.

Ambos os autores condenavam o mandato imperativo e as instruções, de modo a garantir a independência jurídica do representante em relação ao representado. Eles divergiam, contudo, em relação à amplitude dessa independência. Para João Arruda, devia-se limitar tanto quanto possível a abrangência da delegação ao representante, ao mesmo tempo em que a prática dos referendos deveria ser incentivada. A confiança de Assis Brasil nas eleições como forma de controle dos representantes pelos representados, por seu turno, fazia com que ele condenasse qualquer forma de participação direta do povo, seja na legislação, seja na administração.

---

[47] Jairo Nicolau (2002, pp. 35-38) observa que durante a Primeira República o eleitorado brasileiro não ultrapassava 3% da população, devido à exclusão das mulheres e dos analfabetos (e que estes últimos então representavam cerca de 60% da população).

[48] A generalização do voto não implicava, contudo, para Assis Brasil a indistinção entre governantes e governados. Em vários momentos de sua obra, ele viu o sistema eleitoral como uma forma de seleção de elites. Por exemplo, quando afirmou que "a realidade sobre a direção social é que cada povo é governado, ou dirigido, por uma minoria inteligente" (Assis Brasil, 1927, p. 38).

João Arruda desenvolveu um argumento semelhante – embora, como veremos, mais ambíguo – no sentido da impossibilidade de um governo direto do povo pelo povo. Para ele, "é óbvio que o povo não pode exercer seu direito de administrar a sociedade a que pertence" e, nesse sentido, "(...) cumpre que [o povo] delegue seus poderes, sendo o mandato mais ou menos amplo" (João Arruda, 1982 [1927], p. 35).

Na perspectiva da democracia sufragista, *delegação* e *representação* constituíam, portanto, imperativos para que o povo pudesse governar a si próprio. Os autores corroboram o argumento de que na modernidade o princípio do governo do povo só poderia se realizar com a instituição de um sistema representativo e a delegação de funções administrativas. Nesse sentido, o princípio da soberania popular seria indissociável da representação eletiva.

2.2 A constituição eleitoral do povo: "delegação mínima" e "representação das opiniões"

2.2.1 João Arruda: democracia ou liberalismo?

No opúsculo *Do Regime Democrático,* João Arruda definiu a democracia como o regime capaz de impedir a tirania e a oligarquia. Essa definição *negativa* evocava a tradição liberal de desconfiança em relação à autoridade pública em geral, e aos políticos profissionais em particular; enfatizava a ameaça sempre iminente de degeneração da democracia em oligarquia, tendência existente inclusive no seio dos governos representativos com eleições periódicas e "limpas". Daí a suspeita do autor em relação às eleições: "eis o que são os processos eleitorais, máquinas para ludíbrio do povo" (Arruda, 1982 [1927], p. 43).

Essa desconfiança em relação à delegação de poder aos representantes eleitos não o levou, contudo, a abolir as formas da representação eletiva. Se os processos eleitorais do governo representativo corriam o risco de se converter em instituições que atuariam "contra o povo", fundamental seria o estabelecimento de mecanismos capazes de impedir essa inevitável tendência à oligarquização. Para impedir que as assembleias eleitas se autonomizassem perante os cidadãos, ou que fossem capturadas pelas oligarquias (tal como ele julgava ter ocorrido na Primeira República brasileira), um conjunto de instituições e práticas visando uma "eterna vigilância" dos governantes por parte dos governados deveria ser posto em prática. Em outras palavras, para evitar que

as eleições se transformassem em meras "máquinas para ludíbrio do povo", dever-se-ia delegar o mínimo de poder possível aos representantes.

A desconfiança em relação à autoridade governamental e aos representantes eleitos, reiterada no pensamento político de João Arruda, fundamentava-se em dois princípios opostos. De um lado, ela repercutia um *topos* da tradição liberal, que identificava na ampliação da autoridade pública estatal – ainda que sob bases populares – a ameaça do despotismo[49]. Nesse registro liberal, o programa político de Arruda exigia a restrição do âmbito de atuação do Estado, como forma preservar a liberdade dos indivíduos dos constrangimentos impostos pela autoridade pública. Essa *desconfiança liberal* era, por outro lado, combinada com uma desconfiança de matriz *democrático-republicana*, que identificava na delegação de poder a representantes uma usurpação da liberdade positiva do cidadão de participar diretamente das decisões coletivas[50].

Dessas *duas formas de desconfiança* derivaram dois programas políticos, a rigor, paradoxais, mas que se combinavam no programa de João Arruda: *Estado mínimo,* de um lado; *referendos* e redução do tempo dos mandatos, de outro. O primeiro respondia à exigência de limitação da autoridade pública, orientada por uma concepção de liberdade negativa, enquanto os referendos apareciam como respostas ao imperativo da participação pública. Ambos os mecanismos eram propostos para garantir o que o autor denominava princípio da "eterna vigilância".

No eixo republicano, Arruda imaginava meios de ampliação da participação política do povo por meio do *referendo* e da restrição do tempo dos mandatos. Afirmava que, apesar de não participarem diretamente da elaboração da lei, tampouco da administração do Estado, o conjunto dos cidadãos poderia ser "convocado a dizer *sim* ou *não"* às leis previamente elaboradas pelas assembleias.

---

[49] Ilustrativas dessa tradição liberal que entendia a liberdade em uma chave negativa, que se realizava na limitação e desconcentração da autoridade governamental são: a teoria da divisão dos poderes de Montesquieu (1996), o desenho institucional defendido pelos *Federalistas*, as obras de Benjamin Constant (1985; 1989), John Stuart Mill (1981) e, mais recentemente, Isaiah Berlin (1981). Todos estes autores fundaram suas teorias da liberdade em uma forte desconfiança da autoridade coletiva democrática, e buscaram estabelecer limites institucionais à soberania popular. Nessa vertente liberal, o objetivo das instituições era, por definição, limitar a potência coletiva, resguardando, assim, o âmbito da autonomia individual.

[50] Já a tradição republicana, que enfatizava a *virtude* do cidadão em um conceito positivo de liberdade como participação, remonta ao humanismo cívico do renascimento e sua posterior recepção no mundo anglo-saxão nos séc. XVII e XVIII. Sobre o tema, são referências as obras de J. G. A. Pocock (1975) e Quentin Skinner (1984; 1999; 2002b).

Contra o diagnóstico da profissionalização da política e da divisão social do trabalho, o autor acreditava não haver oposição entre a sociedade moderna e a participação política dos cidadãos, pelo menos no ato de referendar leis aprovadas pelas assembleias[51]. Os representantes gozariam de independência jurídica, mas teriam um papel restrito à elaboração dos textos legais, cuja aprovação ficaria a cargo do conjunto dos cidadãos. Nesse sentido, ele tomava a Suíça como paradigma de uma efetiva democracia:

> "Quanto ao poder legislativo, nada vejo mais natural do que o *referendum*, instituto que tão bons resultados tem dado na Suíça. Não me objetem que os cidadãos não podem perder tempo, correndo às urnas para o *referendum* das leis. Eu retorquirei que não vejo grande perda de tempo em ir o cidadão durante a sessão legislativa dar o seu voto a uma lei, dizendo sim ou não, por meio de uma esfera preta ou de uma branca posta na urna, com sacrifício de alguns minutos" (Arruda, 1982 [1927], pp. 55-56).

Em contraste com o prognóstico de Sieyès, não havia, na percepção de Arruda, inadequação entre a especialização característica das sociedades modernas e formas de participação política do cidadão comum através de referendos. O cidadão teria competência política para a aprovação das leis e disponibilidade de tempo para a participação cotidiana na política: "(....) não há necessidade de ser jurisconsulto para saber se uma lei convém, ou não, à plebe: basta ter simples senso comum" (Arruda, 1982 [1927], p. 57).

Além dos referendos, João Arruda defendia também a "delegação mínima", isto é, um sistema de alta rotatividade dos cargos, de forma a reduzir o tempo de mandato dos políticos e administradores. Para ele, os mandatos longos não traziam nenhum efeito benéfico ou incremento na qualidade técnica da administração e seleção dos políticos, incentivando, ao contrário, a reprodução de oligarquias (*ibidem*, p. 47)[52].

---

[51] Para Sieyès (2003 [1789]; 1888 [1789]), por exemplo, a representação política era elaborada como resposta às exigências de uma sociedade caracterizada pela divisão social do trabalho. A delegação e o mandato a um conjunto de indivíduos dedicados integralmente à atividade política seria uma exigência das próprias sociedades mercantis. A esse respeito, ver a seção 1.3.2 desta tese, e Manin (1997). O fenômeno que, mais tarde, a sociologia política denominaria como um processo de "profissionalização da política" remete à impossibilidade da democracia direta nas sociedades modernas. Baseadas na especialização funcional e na alta complexidade no âmbito das organizações, as sociedades modernas tenderiam a reproduzir aristocracias mesmo no interior dos partidos de massa. A esse respeito, ver Michels (1982).

[52] A esse respeito, vale destacar como contraponto o diagnóstico de Alberto Torres, que explicava a baixa qualidade da administração pública brasileira como resultado da sua submissão à lógica acelerada das eleições. Para Torres, os mandatos curtos impediriam a formação de quadros técnicos responsáveis pelo tratamento de problemas complexos e de longo prazo. Cf. capítulo 4.

A figura do representante, no modelo proposto pelo autor, teria como paradigma o procurador no direito privado, isto é, basear-se-ia em uma relação de confiança que conferiria legitimidade à delegação das funções políticas. Os mandatos curtos seriam uma forma de aproximar o povo de seus representantes, impedindo que estes se convertessem em novas oligarquias.

Essa perspectiva ampliada da participação política do cidadão contrastava, por outro lado, com o argumento liberal que exigia a redução da autoridade pública. O que à primeira vista aparecia como um argumento rousseauniano de liberdade positiva, logo se convertia em uma perspectiva de desvanecimento do político, fundada na crença de um governo simples.

Como assinalado acima, em João Arruda, o elogio da participação política do cidadão (pela via dos referendos e da ampliação do *demos*) se acoplava, paradoxalmente, ao argumento liberal de restrição da esfera estatal a um mínimo. O argumento rousseauniano que enfatizava a participação do cidadão no processo legislativo, via-se, desse modo, fortemente limitado quando inserido na perspectiva liberal de restrição da autoridade pública e da crença de uma ordem social espontânea surgida da combinação dos interesses privados:

> "a nossa escola sustenta que muito pouco pode fazer o governo, e que os particulares muito melhor do que os governantes conhecem seus interesses. A intervenção governamental, para a escola a que eu me filio (...) entende que cumpre reduzir ao mínimo a interferência do Estado na vida do povo" (Arruda, 1982 [1927], p. 49-50).

Não era, portanto, a concepção positiva de liberdade do paradigma rousseauniano que inspirava João Arruda no elogio da participação política do cidadão. Ao contrário, a ideia de "delegação mínima" endossava a perspectiva liberal de contenção da autoridade política por meio da diminuição de suas funções. Para o autor de o *Regime Democrático*, "só mesmo o que não puder ser feito diretamente pelo povo deve ser entregue ao governo" (Arruda, 1982 [1927], p. 47).

Em seu modelo, todos os cidadãos participariam da eleição de representantes e da ratificação das leis, mas seu conteúdo se veria fortemente limitado por uma filosofia política que identificava a emancipação do indivíduo na restrição da autoridade pública. Desse modo, para João Arruda, a autonomia do indivíduo se definiria,

sobretudo, por um conceito negativo de liberdade, segundo o qual o cidadão seria tanto mais livre quanto menor fosse a intervenção governamental.

Outro ponto de seu programa enfatizava o voto secreto como pré-requisito do sistema representativo. Associado à universalização do sufrágio, o voto secreto produziria o desvanecimento dos conflitos políticos e a resolução da questão social:

> "adotado o voto secreto, intervindo pelo sufrágio universal o maior número possível de cidadãos, fácil será, nas assembleias políticas, harmonizarem-se os interesses, ainda quando não sejam elas o espelho exato de todas as classes sociais, como procuram torná-las os partidários da representação profissional. (....) não sou contrário à representação profissional, mas não conheço os meios práticos para que seja obtida, e julgo que, no regime democrático, a própria representação majoritária bastará para a solução do tremendo problema formulado pelos socialistas" (*ibidem*, p. 45).

A rejeição da representação corporativa, como se nota, não se fundamentava em argumentos doutrinários, mas de ordem prática. João Arruda considerava que um sistema de representação majoritária e indireta era a melhor forma de criar uma assembleia cuja composição descrevesse de modo verossímil a imagem do povo.

Nesse ponto, vale destacar, a diferença em relação a Assis Brasil é bastante significativa. Ao contrário daquele, João Arruda propunha que no Brasil fosse criada uma união federal de Estados com circunscrições eleitorais de pequena dimensão. A ênfase na "vigilância" do representante pelo representado seria viabilizada por um sistema eleitoral de tipo distrital e a proximidade espacial entre representante e representado permitiria, segundo ele, formas efetivas de controle.

Com esse propósito, Arruda sugeria que o sistema eleitoral fosse organizado em vários níveis: os cidadãos da comuna – a menor unidade política – elegeriam uma assembleia local, a qual elegeria a assembleia do Estado que, por sua vez, elegeria a assembleia nacional. Essa última seria responsável por nomear um comitê executivo, responsável pela administração da União (Arruda, 1982 [1927], p. 49).

Com efeito, João Arruda sustentava uma posição ambígua em relação ao governo representativo. Ao mesmo tempo em que se opunha ao mandato imperativo, afirmando a independência do representante em relação ao representado, o autor propunha uma série de medidas para limitar o poder dos representantes eleitos, como a redução do mandato, a instituição dos referendos e mesmo a restrição a "um mínimo" da autoridade governamental.

A representação política aparecia, nessa perspectiva, como um "mal necessário", diante do qual era preciso estabelecer formas que impedissem que governantes eleitos se convertessem em oligarquias autointeressadas. Para Arruda, essas medidas de contenção do poder político dos representantes permitiriam a realização do ideal de soberania do povo.

Por outro lado, não deixa de ser uma ausência eloquente em seus textos qualquer problematização acerca da representação das opiniões e da organização do sistema partidário. A expectativa otimista manifestada por ele em relação à simplificação do político tornava a questão do sistema eleitoral um tema marginal em sua obra.

Tal negligência de João Arruda com relação às questões da técnica eleitoral contrasta com a centralidade que o tema ocupa na obra de Assis Brasil. Para este, representação e voto eram os problemas por excelência da vida democrática no contexto moderno, e sobre eles versaram suas principais obras.

2.2.2 Assis Brasil: o voto como expressão da opinião pública

Enquanto João Arruda sustentava uma posição ambígua, reconhecendo a incontornabilidade de um sistema representativo, ao mesmo tempo em que desconfiava deste, Assis Brasil definia-se resolutamente pela forma representativa do governo como uma forma política superior ao governo direto do povo pelo povo. A ênfase no procedimento eleitoral como pedra basilar do seu conceito de representação é manifesta já no subtítulo de sua principal obra, onde se lê "da organização do voto e da maneira de votar". Para o autor, o objetivo da "democracia representativa" era garantir a expressão política da "opinião nacional". Tal objetivo não poderia ser alcançado senão por meio da eleição de representantes.

Com efeito, Assis Brasil afastava desde logo a possibilidade de um governo direto do povo pelo povo. Para o autor, a democracia exercida diretamente pelo povo seria uma organização rudimentar, já praticamente inexistente no mundo moderno. A democracia direta teria sido suplantada pela "democracia representativa" que Assis Brasil considerava a forma de governo vitoriosa desde o final do séc. XVIII.

Para Assis Brasil, esse triunfo da democracia representativa dar-se-ia não apenas por questões técnicas relativas à impossibilidade de reunião de todo o povo em

uma assembleia, mas, principalmente, pela necessidade de órgãos mais complexos para a manifestação da vontade popular. Nesse registro, a exigência da representação política derivava de um diagnóstico sociológico de complexificação do organismo social: "segundo a verdadeira teoria democrática, o povo não governa nem legisla *diretamente,* mas por meio de *representantes* tão legitimamente escolhidos quanto o permitir o grau de cultura do mesmo povo" (Assis Brasil, 1927, p. 38).

Para que o povo pudesse "tornar parte efetiva no estabelecimento das leis", a mediação da representação seria incontornável:

> "o povo é material e moralmente incapaz de governar diretamente. Ele só pode escolher representantes, e o elemento determinativo dessa escolha é a confiança política. Mas, uma vez eleito, o representante está investido de função pública em cujo desempenho não tem de consultar senão as próprias luzes e sentimentos e responder perante a lei, nos casos e pela forma que ela determinar" (*ibidem*, p. 102).

No mesmo sentido, em outra passagem, Assis Brasil observava que "*ao povo não compete mais do que nomear pessoas da sua confiança*, que terão de exercer todos os atos cabíveis nas atribuições do ramo de poder de que vão fazer parte" (*ibidem,* grifos meus). A soberania do povo apenas poderia se realizar por meio da delegação de poder aos representantes: "o povo é a *fonte do poder*, mas *não é o poder*, ou, melhor, não o exerce direta ou ordinariamente" (*ibidem*, p. 104, grifos meus).

O representante, uma vez eleito, deveria gozar de *autonomia* perante os que o elegeram, pois a relação entre ambos estaria baseada em um sentimento de "confiança política". Esse argumento burkeano, que exigia a independência do representante em relação ao representado, fundamentava-se em um forte ceticismo em relação a quaisquer possibilidades de participação política extra-institucional do povo.

A organização institucional da democracia representativa tinha como objetivo construir o parlamento como "espelho da sociedade". E para Assis Brasil, um sistema eleitoral bem ordenado, capaz de realizar uma "representação verdadeira", era antes de tudo, um sistema capaz de captar e revelar as correntes de opinião existentes na nação. Enquanto que, como veremos nos próximos capítulos, Rui Barbosa identificava as causas das desventuras da democracia no Brasil enfatizando sobretudo as condições pré-eleitorais, isto é, o próprio processo de formação da vontade da nação, e as culturas políticas corporativista e autoritária, fundamentavam seu discurso na crítica dos procedimentos eleitorais e do sistema de partidos como veículos para a revelação da

vontade nacional - apostando na existência de uma distinção quase antagônica entre a vontade da nação e a vontade expressa pelos representantes sufragados –, Assis Brasil advogava uma posição bastante otimista acerca das eleições. Elas constituiriam, para esse autor, o único meio legítimo de aferição da vontade popular: "É preciso (...) que o povo seja representado, e essa representação só pode fazer-se por meio do *voto* ou *sufrágio*" (Assis Brasil, 1931 [1893], p. 18).

Nesse registro, o modo por excelência da figuração política do povo era a eleição de representantes, que deveria ser um processo de "avaliação da média do pensamento nacional" na qual operaria o "organismo inteiro". Para "revelar" essa opinião nacional, o sistema eleitoral proporcional era considerado o meio mais adequado. Ao contrário de João Arruda, Assis Brasil defendia círculos eleitorais amplos, inclusive uma circunscrição eleitoral de âmbito nacional[53]. Para esse autor, a circunscrição ampliada permitiria liberar o representante da pressão local de seus eleitores, permitindo que sua atuação fosse orientada pelo interesse público nacional, e não pelos interesses de seu corrilho eleitoral (*ibidem*, p. 199-201). Nesse sentido, o sistema eleitoral proporcional e a independência dos representantes seriam responsáveis por converter a multidão dispersa e a tendência à fragmentação localista em coletividade nacional organizada, isto é, um corpo político dotado de coerência e unidade. A própria representação proporcional seria, nesse modelo, o mecanismo institucional capaz de garantir a unidade nacional, já que induziria, ao mesmo tempo, à moderação dos segmentos políticos mais radicais e à neutralização da fragmentação particularista.

Seguindo uma linha oposta aos argumentos dos autoritários (capítulo 6), que postulavam que o pluralismo partidário conduziria inevitavelmente a uma excessiva fragmentação e ameaça a unidade do corpo político, ou ao diagnóstico de que não havia um povo político que desse subsídio à democracia representativa (cf. capítulo 7), Assis Brasil visualizava na representação pluralista das opiniões o modo mais eficaz de produção da ordem e do consenso social: "o partido que tiver garantida a válvula da representação, dificilmente planejará rebeliões", afirmava ele (*ibidem*, p. 114). Em outras palavras, a aceitação do pluralismo político, desde que organizado em grandes

---

[53] O sistema eleitoral baseado em pequenos distritos e com eleição indireta, tal como defendido por João Arruda, era criticado por Assis Brasil. Para este autor, tal sistema consistia em um "falseamento" da democracia, pois, "na eleição de dois graus só duas hipóteses podem supor-se quanto às relações entre o povo e os eleitores do segundo grau: ou estes representam a vontade daquele, ou não a representam; no primeiro caso são uma inutilidade, no segundo, um injustiça" (Assis Brasil, 1931, [1893], p. 95).

circunscrições eleitorais, em vez de produzir fragmentação, auxiliaria, ao contrário, na viabilização da coesão política da nação.

Nesse ponto, o diagnóstico de Assis Brasil era análogo ao de Alberto Torres e Oliveira Vianna, no sentido de reconhecer a fragmentação política e a tendência localista como uma patologia a ser evitada. Contudo, a resposta de Assis Brasil era distinta, já que ele acreditava que os partidos políticos organizados a partir do sistema proporcional e, sobretudo, a garantia da independência dos representantes, seriam capazes de manter a ordem e a unidade nacional, enquanto que Alberto Torres e Oliveira Vianna viam na representação corporativa e na centralização política no poder Executivo o melhor meio de realizá-la.

Outro argumento mobilizado por Assis Brasil para sustentar a superioridade de um sistema eleitoral proporcional referia-se à qualidade das decisões legislativas. Os debates nos parlamentos, em que teriam voz tanto a maioria quanto a minoria, serviam, segundo o autor, para moderar e corrigir as opiniões dos representantes. Nesse sentido, o parlamento eleito pelo sistema proporcional não seria simplesmente o governo do maior número: as decisões e leis aprovadas pelo parlamento incorporariam pontos de vista da maioria e da minoria, pois seriam estabelecidas após um trabalho dialógico no parlamento no qual todas as opiniões estariam envolvidas, sobressaindo-se os argumentos mais razoáveis[54].

Cristina Buarque de Hollanda destaca que essa concepção da representação como avaliação da "média do pensamento nacional" distancia Assis Brasil da concepção liberal de bem público como soma de interesses particulares. Nesse sentido, ela comenta que, para Assis Brasil,

> "em lugar de fragmentos em disputa por hegemonia, postula-se um substrato comum capaz de minimizar as divergências. Longe de constituírem núcleos inconciliáveis de pensamento, as diferenças são permeáveis à negociação. A condição dessa solução conciliadora é a emancipação das consciências de suas matrizes individuais. Não obstante o apreço do político pelo direito

[54] Cristina Buarque de Hollanda destaca que essa concepção da representação como avaliação da "média do pensamento nacional" distancia Assis Brasil da concepção liberal de bem público como soma de interesses particulares. Nesse sentido, ela comenta que, para Assis Brasil, "em lugar de fragmentos em disputa por hegemonia, postula-se um substrato comum capaz de minimizar as divergências. Longe de constituírem núcleos inconciliáveis de pensamento, as diferenças são permeáveis à negociação. A condição dessa solução conciliadora é a emancipação das consciências de suas matrizes individuais. Não obstante o apreço do político pelo direito individual, é sobre o suposto da dedicação ao público, ao bem comum que se assenta a formação da sociedade" (Hollanda, 2009, p. 227).

> individual, é sobre o suposto da dedicação ao público, ao bem comum que se assenta a formação da sociedade" (Hollanda, 2009, p. 227).

A dialética entre maioria e minoria, possibilitada pela representação proporcional, produziria assim um aperfeiçoamento das decisões na democracia representativa em relação à democracia direta, revelando o bem público e não o simples confronto de interesses de indivíduos ou grupos. A rejeição da "democracia plebiscitária", exercida de modo direto pelo povo, também se fundamentava na superioridade dessa *proto* democracia deliberativa:

> "No plebiscito o povo é chamado a *deliberar* diretamente, decidindo as questões por *sim* ou por *não* e sem o preparo essencial de uma discussão metódica, necessário para o esclarecimento dos assuntos, para a possível modificação do próprio modo de propor o objeto a resolver, e até para acentuar a responsabilidade das opiniões e dos seus portadores. Os resultados do plebiscito arriscam-se a ser monstruosos" (Assis Brasil, 1931 [1893], p. 34).

A democracia representativa, diferentemente da democracia plebiscitária, seria uma forma política superior, pois atuaria como um filtro capaz de suavizar as paixões políticas e melhorar a qualidade das decisões[55]. Daí, também, a rejeição por parte do autor da representação classista. Segundo ele, a representação especial de determinadas classes econômicas, sem que estas possuíssem um número de eleitores proporcional à totalidade dos cidadãos, geraria uma distorção do princípio democrático[56]. A variabilidade da importância social e econômica de determinados

---

[55] O argumento aqui é de algum modo similar ao desenvolvido por Madison. Segundo este autor, como vimos na seção 1.3.1., o governo representativo não respondia a uma adaptação técnica à democracia direta; antes, ele se constituía como uma forma superior de governo. A representação política seria um mecanismo elaborado para refinar e ampliar as concepções de interesse público, reduzindo a influências dos interesses privatistas e moderando as paixões da multidão. Por essa razão, os representantes estariam mais próximos do interesse público que a simples somatória das vontades particulares dos cidadãos (cf. Manin, 1997, pp.12-16).

[56] Tal como Oliveira Vianna, Assis Brasil reconhecia a dificuldade para a formação de partidos políticos nacionais como organizadores da opinião pública no Brasil. Ambos identificavam patologias similares nos partidos brasileiros: o localismo, o caudilhismo, o personalismo e a ausência de princípios programáticos. Logo após a Revolução de 1930, Assis Brasil fazia um diagnóstico segundo o qual a I República não fora capaz de criar autênticos partidos nacionais, e, nesse sentido, o período republicano teria apenas dado continuidade ao Império, pois os partidos teriam permanecido meras formações artificiais. Assis Brasil lamentava que a Aliança Liberal, reunindo as forças de oposição antes da Revolução de 1930, não tivesse se convertido em um Partido Liberal de âmbito nacional. Ele, contudo, não acreditava, como Oliveira Vianna, que a solução para essas patologias do sistema político brasileiro devessem levar à abolição da representação eleitoral-partidária. Ainda em 1931, Assis Brasil nutria esperanças (que logo se revelariam frustradas) de que o Partido Democrático Nacional viesse a congregar, em âmbito nacional, as forças revolucionárias e progressistas do país na nova ordem política inaugurada em 1930 (Assis Brasil, 1931, p. 143).

categorias profissionais também seria um impeditivo para a realização da representação por essa via.

Para Assis Brasil, a unidade da nação não estaria ameaçada pela existência de partidos de oposição. Pelo contrário, tais partidos permitiriam aos políticos se filiarem a organizações coerentes com suas opiniões, em vez de militar na fileira de grandes partidos com os quais não nutrissem qualquer tipo de identificação ideológica ou programática (*ibidem*, p. 128-129). Mesmo quando movida por interesse próprio, a oposição minoritária seria positiva, pois tenderia a exercer função de fiscalização da maioria, melhorando assim o funcionamento do governo.

Em resumo, para Assis Brasil a realização do princípio de soberania popular dependia do estabelecimento de um sistema representativo, com eleições periódicas baseadas em critérios de proporcionalidade, cujo objetivo era a representação das correntes de opinião. A "representação verdadeira" do povo, isto é, a representação proporcional das opiniões aparecia como condição prévia à realização da democracia.

2.3. A absolutização do voto

A resposta elaborada pela *democracia sufragista* à forma política capaz de institucionalizar o governo do povo enfatizava basicamente os *procedimentos eleitorais* como mecanismo de revelação da vontade geral. Nesse registro, o campo semântico da democracia remetia ao exercício de uma cidadania política baseada, sobretudo, em critérios de igualdade formal (seja por meio exclusivo da escolha de representantes em Assis Brasil, seja pela combinação da representação e do referendo, em Arruda).

Essa percepção da democracia sufragista, segundo a qual a identidade entre povo e poder se produzia pela mediação eleitoral, contrastava fortemente com o diagnóstico mais difundido no final dos anos 1920 e início dos 1930, em que predominava forte crítica ao sufrágio universal e ao sistema de partidos políticos. Em um contexto no qual, segundo Gilberto Amado, não havia "mais lugar para os liberais"[57], as obras de João Arruda e Assis Brasil destoavam da atmosfera que viria a se tornar praticamente hegemônica no país nos anos 1930. Como veremos nos próximos capítulos, a identificação do sufrágio como o modo por excelência de instituição política do povo-nação fora colocada em xeque por inúmeros intelectuais do período (com

[57] Amado, Gilberto. Eleição e Representação, 1969 [1931], p. 107.

diferentes motivações, ressalte-se), até o limite do estabelecimento de um antagonismo entre democracia e sufrágio universal. O próprio liberal Rui Barbosa, objeto do próximo capítulo, desenvolveu um conceito normativo de democracia centrado menos na organização do voto, que no estabelecimento de condições políticas e jurídicas para o exercício da cidadania, tais como a organização e engajamento de setores organizados da sociedade civil, as garantias das liberdades civis e públicas e o fortalecimento do Poder Judiciário.

Em contraste, a democracia sufragista julgava pôr termo ao conflito acerca da pluralidade de modos e instituições nas quais o povo podia *figurar* soberano, concentrando sua agenda no tema da "verdade eleitoral". É nesse sentido que se pode falar de uma *absolutização do voto* como mecanismo exclusivo de manifestação da vontade popular, típica da democracia sufragista[58]. Essa absolutização implicava, pois, uma concepção monista do político: o postulado de que a vontade do povo se manifestava *exclusivamente* no momento eleitoral, sem preocupar-se com formas extra-eleitorais e extra-parlamentares de expressão da vontade geral.

No registro da democracia sufragista, a vontade da maioria, *revelada pelo voto*, seria idêntica ao interesse público. Em outras palavras, a escolha de representantes parlamentares e a ratificação de leis, na prática, esgotaria as formas de participação política do povo. Além disso, a crença na possibilidade de uma reprodução especular da vontade popular nas assembleias eleitas (o "povo em miniatura"), ou mesmo nas decisões referendadas pela maioria, desprezava as condições sociais nas quais se dava o exercício do voto (cf. capítulo 5).

Essas limitações na concepção da democracia expressas nas obras de João Arruda e Assis Brasil foram largamente explorada por seus opositores. Como veremos nos capítulos seguintes, havia uma tentativa deliberada de dissociar o conceito de democracia das eleições e dos partidos políticos e a ênfase nos mecanismos extra-eleitorais na formação da vontade da nação. Nessas críticas, era central o diagnóstico de que o voto estaria aprisionado por condicionamentos privatistas, de modo que haveria um divórcio entre a vontade das maiorias eleitorais e a vontade do povo ou da nação.

---

[58] A expressão "absolutização do voto" foi utilizada por Rosanvallon para se referir aos adeptos do "governo direto" na França nos anos 1850, tais como Victor Considerant (1808-1893), Ledru-Rollin (1807-1874) e Moritz Rittinghausen (1814-180). Desencantados com os rumos da política francesa após a eleição de Luís Bonaparte, esses autores passaram a defender a popularização do voto como forma de realizar uma "soberania sem entraves" (Rosanvallon, 2000, cap. IV). Aqui utilizo a expressão para me referir à concepção de uma figuração política do povo a partir de mecanismos eletivos.

Capítulo 3. Rui Barbosa: soberania da nação e "democracia jurídica"

> *"Batendo-me, já desde os bancos acadêmicos, na imprensa militante e na tribuna popular, pela redenção dos escravos, consagrei, desde então, a existência às grandes reivindicações políticas e sociais do direito, da educação pública e da liberdade, para, afinal, depois de termos sacrificado a Monarquia e estabelecido a República, supondo melhorar de instituições, e promover o governo da nação pela nação, ver operar-se o retrocesso mais violento das conquistas liberais, já consolidadas sob o antigo regímen, a um sistema de anarquias e ditaduras, alternativas ou simultâneas, com que contrastam epigramaticamente as formas de uma democracia esfarrapada*"
>
> (…)
>
> *"Tanto vai dos homens que fundaram este regímen [de 1891] aos que o estão gargantuando, tanto da democracia jurídica, em que, há vinte e cinco anos, encarnávamos o nosso ideal, à demagogia anárquica, misto de cesarismo e indisciplina, pretorianismo e jacobinismo, em que os ideais de hoje supuram o seu vírus"*
>
> Rui Barbosa, *O Supremo Tribunal Federal na Constituição Brasileira*, 1914.

Rui Barbosa (1849-1923) elaborou e desenvolveu seu pensamento político em meio à militância e participação na vida pública. Desde a luta abolicionista nos anos 1880 à Campanha Presidencial de 1919, passando pela Proclamação da República e a elaboração da Constituição de 1891, ele esteve presente e interviu como protagonista nos eventos mais importantes da história política brasileira. Exceto durante o efêmero governo de Deodoro (1889-1891), e curto período entre nas presidências de Rodrigues Alves (1902-1906) e Afonso Pena (1906-1910), essa militância foi feita quase sempre distante dos centros de poder, mais precisamente, no campo oposicionista. Após a ruptura com o senador Pinheiro Machado (o "condestável da República"), ocorrida durante as negociações para a indicação do candidato oficial à presidência em 1909, Rui retornava à "posição de solitário" em que "quase sempre vivera" naquele regime (Viana Filho, 1942, p. 247). Dali em diante, suas intervenções no debate público expressariam cada vez mais um sentimento de insatisfação com os rumos tomados pela República e crítica à política oficial.

Entre 1914 e 1921, período de sua obra analisado nesse capítulo, o tema da democracia aparece sob o pano de fundo da crítica ao *establishment* republicano[59]. O ideal do governo do povo era então tratado por Rui como uma promessa não vingada da Constituição de 1891. Teria havido, segundo ele, um desvio de rota, um processo de corrupção e degeneração que resultara na usurpação do poder da nação pelas oligarquias. Nessa narrativa, a utopia de construção de uma democracia liberal, que inspirara os fundadores da República, aparecia em contraste com uma realidade em que vigorava o arbítrio e a força. A Carta de 1891 era refutada pela própria experiência republicana, e seus princípios não encontravam efetividade diante de uma situação política que, para o jurista baiano, vacilava entre a ditadura e a anarquia.

Esse diagnóstico pessimista e desencantado que dava o tom da crítica tardia de Rui à política oficial combinava-se, por outro lado, com um conceito normativo de democracia que, como demonstraremos, compunha-se fundamentalmente de dois eixos: a) a *organização e autonomia da sociedade civil* e o b) *a primazia do Poder Judiciário* como *summa potestas* do regime republicano.

3.1. Uma "Democracia esfarrapada": ilegalidade e farsa representativa na Primeira República

Para elaborar sua crítica da situação política brasileira na década de 1910, Rui Barbosa recorria ao repertório doutrinário do liberalismo clássico. Como se sabe, um tema central na reflexão liberal diz respeito às tendências despóticas do *poder político*. Desde o século XVIII, pensadores como Montesquieu, Madison, Hamilton e, já no início do século XIX, Benjamin Constant, viam no poder ilimitado o principal traço dos regimes despóticos. Guardadas as devidas diferenças e nuances de cada autor em particular, a crítica da soberania ilimitada constituiu-se como núcleo dogmático dessa cultura política. Em contraposição às doutrinas políticas baseadas em conceitos de soberania concentrada – como as de Hobbes e Rousseau – a boa ordem política no registro liberal dependia de um conjunto de mecanismos institucionais, os chamados *freios e contrapesos* cuja função seria limitar o poder, impedindo que ele se convertesse

[59] De acordo com Viana (1941), "Rui seria durante todo o período do governo Hermes, o centro da oposição mais vigorosa e atroz suportada por um presidente da República" (Viana Filho, 1941, p. 256). Após o fim do governo Hermes, Rui foi reeleito senador pelo Estado da Bahia em 1915 e, no ano seguinte, nomeado embaixador especial, liderando uma comissão do governo brasileiro para representar o país no centenário da República Argentina em Buenos Aires. Em 1919 candidatou-se pela segunda vez à Presidência da República, contra Epitácio Pessoa (Viana, 1941; Nery, 1955).

em tirania. Em tal abordagem, a própria distinção entre bons e maus regimes, entre liberdade e despotismo, resultava menos da origem do poder em si (se monárquica ou popular) que do *modo* pelo qual ele era exercido. O despotismo nasceria precisamente da ausência ou ineficácia de instâncias que atuassem como contra-poderes, daí a importância de uma engenharia institucional capaz de impedir ou, pelo menos, atenuar a expansão ilimitada do poder[60].

Em meados dos anos 1910 no Brasil, Rui Barbosa mobilizava esses postulados da doutrina liberal para a crítica do situacionismo republicano. Segundo ele, um dos principais traços do desvirtuamento da República brasileira dizia respeito ao fato de que aqui as classes dirigentes encontravam débeis limites institucionais para o exercício do poder político. Exemplo disso era poder quase ilimitado do Executivo Federal e seus aliados nos Estados. O princípio da divisão de poderes, tal como previsto na Constituição de 1891 – denunciava Rui – vigorava de modo muito precário no país, e com frequência os governos extravasavam suas competências institucionais, cooptando o congresso e o judiciário, limitando as liberdades civis, perseguindo oposicionistas e intervindo violentamente para derrubar governos considerados adversários. Diante desse estado de coisas, em que o Poder Executivo dificilmente encontrava contenção nos outros Poderes da república, seja no Congresso seja no Judiciário, Rui denominava o regime como uma "democracia esfarrapada" (Barbosa, 1989 [1914], p. 224).

Para o autor, as tendências ditatoriais em curso na Primeira República também podiam ser observadas na violação de direitos fundamentais. Em muitos de seus escritos, o jurista baiano empenhava-se em denunciar as violações das liberdades civis garantidas pela Constituição; evidência disso eram os recorrentes decretos de *estado de sítio* que suspendiam direitos de livre expressão e de reunião. Esse instituto legal, regido pelos artigos 34, 48 e 80 da Constituição de 1891, embora previsto para casos de "agressão por forças estrangeiras" ou "grave comoção intestina", ou seja, em situações extraordinárias, acabou, porém, tornando-se uma espécie de *modus operandi*

---

[60] A formulação clássica desse problema está em Montesquieu em sua análise da Constituição inglesa, desenvolvida no livro décimo primeiro do *Espírito das Leis*. Segundo o autor francês, a principal característica da constituição inglesa era precisamente a separação e o controle mútuo entre os poderes que impediria que qualquer um deles se exercesse sem a limitação pelos outros. Cf. Montesquieu (1996 [1748], pp. 166-179).

do governo durante a Primeira República[61]. O abuso nas decretações do estado de sítio – que já havia sido objeto de crítica de Rui Barbosa nos primeiros anos da República, durante o governo de Floriano (Lynch, 2012, p. 159)[62] – o levou, em março de 1914, a impetrar vários pedidos de *habeas corpus* no STF com o objetivo de garantir a imunidade parlamentar dos oposicionistas e a liberdade de imprensa, após mais uma utilização daqueles dispositivos para conter suposta "conspiração" durante governo Hermes.[63]

A tibieza das instituições, incapazes de estabelecer um controle mútuo entre os poderes da República, e a precariedade da supremacia da Constituição, frequentemente violada pelos governantes em proveito próprio, eram vistas por Rui como fenômenos que atuavam no sentido de corromper o princípio do governo do povo. Ao impedir ou obstaculizar o exercício de liberdades civis básicas, a classe governante brasileira punha em xeque a própria democracia, minando o pluralismo e deturpando a formação da opinião pública.

A inequívoca tendência de a República brasileira converter-se em uma "ditadura" ou uma "autocracia", análogas ao czarismo russo ou o império germânico (Barbosa, 1986 [1919], pp. 20-22), também podia ser observada na baixíssima autonomia da sociedade civil e sua capacidade de auto-organização. A esse respeito, Rui

---

[61] Christian Lynch (2012) argumenta que tanto a figura jurídica do estado de sítio como a interpretação prevalecente acerca das situações autorizadoras da sua decretação, foram inspirados respectivamente na Constituição Argentina de 1853 e no uso que se fazia do instituto naquele país. Nesse sentido ele argumenta que o estado de sítio tornou-se recorrente para a solução das crises políticas ordinárias: "Caído em desuso sob o Império havia quase meio século, a República fez do estado de sítio instrumento ordinário de governo: foram onze até a queda do regime (1891, 1892, 1893, 1897, 1904, 1910, 1914, 1917/1918, 1922/1923, 1924/1926, 1930" (Lynch, 2012, p. 158).

[62] Ainda de acordo com Lynch, a interpretação liberal da aplicação dos dispositivos legais que regulamentavam o *estado de sítio*, cujo principal expoente durante a Primeira República havia sido o próprio Rui Barbosa, fracassou diante das interpretações do situacionismo, seja em sua versão "jacobina" durante o governo Floriano Peixoto, "puritana", na pena de Quintino Bocaiúva, ou na vitoriosa versão oligárquica, então defendida por Campos Sales (Lynch, 2012, p. 160-164). A esse respeito, o autor argumenta que "contrapondo-se à interpretação conservadora e maximizadora conferida àquele instituto [do estado de sítio] pelo situacionismo, o liberal Rui Barbosa forjou uma exegese alternativa, minimalista, ancorado na qual impetrou *habeas corpus* em favor dos presos junto ao Supremo Tribunal Federal. (…) Uma de suas maiores preocupações, havia sido justamente a de fortalecer o judiciário, conferindo-lhe um extenso papel na defesa das instituições por meio da jurisdição constitucional (…)" (Lynch, 2012, p. 159). Como veremos, as intervenções de Rui Barbosa na segunda metade da década de 1910 seguiriam essa mesma linha argumentativa, isto, tinham como finalidade atribuir ao STF a competência para, em última instância, validar os atos do Executivo, inclusive sobre a aplicação e vigência do estado de sítio.

[63] De acordo com Américo Jacobina Lacombe (1973), o decreto de 25 de abril de 1914 se deu em função das suspeitas de que o antigo Ministro da Guerra, Mena Barreto, e o governador de Pernambuco, Dantas Barreto, conspiravam no Clube Militar contra o governo. O decreto levaria a prisão de jornalistas e à censura da imprensa, durando até outubro daquele ano. Os *habeas corpus* impetrados por Rui naquela ocasião visavam beneficiar além dele próprio, os parlamentares Irineu Machado e Pedro Moacir, libertar jornalistas e também suspender a censura aos jornais. Cf. Lacombe (1973, pp. IX-XI;) e também Nery (1955, p. 122-125).

acreditava que a deturpação ou inversão da representação política no Brasil devia-se em grande medida à asfixia da esfera pública. Parlamento e imprensa, segundo ele "órgãos vitais do governo representativo", haviam sido cooptados pelas oligarquias e não mais se constituíam como espaços livres para a vocalização dos anseios da nação. No que tange à autonomia na formação da opinião pública diante dos governos instituídos, o jurista baiano avaliava que do Império à República teria havido inclusive um retrocesso. Sob o reinado de Dom Pedro II, avaliava não sem algum saudosismo, o Brasil tivera uma imprensa e um parlamento muito mais autônomos e comprometidos com as grandes causas da nação, do que nos tristes dias da República:

> "O regímen constitucional, na Monarquia, tinha, entre nós, dois largos pulmões, o Parlamento e a imprensa, por onde a vida nacional se oxigenava livremente. (…) A tribuna legislativa era a gloriosa arena, onde as ideias e as virtudes se batiam pelas aspirações da honra e do civismo. No jornalismo ainda não havia mercados abertos para as secretarias, os esconderijos policiais e as verbas escusas do orçamento" (Barbosa, 1986 [1919], p. 16).

Na República a situação era outra. Os antigos "pulmões" do governo representativo, que oxigenavam o corpo político e influenciavam o governo no II Império, encontravam-se agora asfixiados pela ação nociva das oligarquias republicanas. O novo regime, dizia, convertera-se, na prática, em uma "caricatura da soberania nacional" (Barbosa, 1986 [1919], p. 17).

A decadência não afetava apenas o parlamento. A imprensa de um modo geral também deixava de cumprir seu papel cívico, pois já não expressava as correntes da opinião pública nacional, tampouco tinha autonomia para se opor aos governantes e vigiar seus atos. Ao contrário, os jornais se tornaram paulatinamente um dos instrumentos de manutenção do *status quo* republicano, mero veículo de transmissão dos interesses das oligarquias para manipulação do eleitorado. Diante dessa situação, Rui denunciava com veemência a submissão dos jornais aos políticos, que com verbas públicas cooptavam a seu favor os meios de comunicação do país:

> "Hoje, Tesouro Federal, tesouros estaduais, tesouros municipais, tudo deita para esse vazadoiro [os órgãos de imprensa]. Salvam-se, destarte, jornais encravilhados, erguem-se novos, outros se criam somente para o enxoval do batizado. No termômetro do zelo sobe ou desce a temperatura, segundo a altura do metal na cuba do oiro. Com a caixa aberta, os mais desacreditados governos gozam, todas as manhas, de fanfarra à porta. Com os postigos da pagadoria cerrados, não haveria governo que servisse" (Barbosa, 1986 [1919], p. 19).

Um ano depois de pronunciar essas palavras, Rui voltava a tratar da relação entre a formação da opinião pública e a democracia em outra conferência, intitulada *A Imprensa e o Dever da Verdade* (1990 [1920]). A ação dos governos no sentido de manipular os meios de comunicação – como ocorria no Brasil por meio de "subvenções" aos jornais – era, para ele, própria dos regimes absolutistas e autocráticos. "Todos os regimens, escrevia, que descaem para o absolutismo vão entrando logo a contrair amizades suspeitas entre os jornais" (Barbosa, 1990 [1920], p. 23). E para dar subsídio ao seu argumento, Rui citava o trabalho do professor alemão Henri Wuttke, *Le Fond des Reptiles. Le journalisme allemand et la formation de L'Opinion Publique* (1887), que tratava dos mecanismos utilizados pelo governo alemão para cooptar a imprensa daquele país durante o governo de Bismarck. Práticas como suborno e o desvio de verbas públicas foram sistematicamente utilizadas pelo governo de Bismarck para construir uma "fábrica de opinião pública", capaz de angariar o apoio do povo por meio da deturpação da verdade em favor do governo (Barbosa, 1990 [1920], p. 23).

Rui argumentava que a situação brasileira era análoga à da Alemanha bismarckiana e denunciava que, desde Campos Sales, os governos republicanos agiram para manipular a imprensa, de modo a torná-la subserviente a seus interesses (Barbosa, 1990 [1920] pp. 26-30). No Brasil, para citar algumas de suas expressões, predominava a "mercantilidade jornalística, alimentada pelos manejos oficiais" (*ibidem*, p. 32), uma situação em que os governos "assalariavam os jornais" (*ibidem*, p. 33) e faziam deles "casas de prostituição intelectual" (*ibidem*, p. 44).

Com a corrupção dos órgãos responsáveis pela formação da opinião pública, o poder político se autonomizava em relação à nação. As decisões governamentais eram em regra tomadas sem a devida publicidade, sem discussão ou esclarecimento prévios por parte da sociedade civil. Daí, Rui argumentar que República brasileira tinha um "governo conventicular", cujas principais decisões eram tomadas às escuras, sem qualquer consulta à nação. No Brasil, dizia,

> "(…) se inutilizaram os órgãos vitais do governo representativo, as válvulas do seu aparelho respiratório e o centro do seu sistema vascular. Acabaram, a um tempo, com a tribuna e a imprensa. Encerraram as câmaras legislativas numa atmosfera de servilidade e mercantilismo. Os negócios invadiram o sagrado recinto dos procuradores da soberania nacional e os postos de vigia das sentinelas do povo à obra dos seus servidores. Os a quem incubia guardar a verdade, a liberdade e a moralidade, entraram no pacto de viciar a moralidade, trair a liberdade, ocultar a verdade. Comercializou-se a pena dos jornalistas e o voto dos legisladores. O poder achou-se de todo em todo sem fiscalização, nem freios, manejando a publicidade como encobrideira dos

> seus abusos, centralizando num mecanismo geral de clandestinidade a legislatura, o jornalismo, a telegrafia, e convertendo, assim o governo constitucional em governo conventicular" (Barbosa, 1986 [1919], p. 20).

Para além dos exageros retóricos, tão ao gosto de Rui e próprios de uma campanha presidencial, o que importa destacar nessas citações é que havia um diagnóstico de deturpação no processo de formação da vontade da nação. Essa deturpação impedia que a força majoritária do voto fosse um critério legítimo para a aferição do interesse público. Em outras palavras, ao atentar contra a autonomia dos órgãos de imprensa, os governos republicanos corrompiam a própria formação da vontade popular.

3.1.1. Vontade da nação *vs*. vontade da maioria

Depreende-se desse diagnóstico da situação política, que as desventuras da democracia no Brasil não resultavam da baixa cultura cívica de seu povo, mas antes derivavam da ação nociva das oligarquias. Nesse ponto, cabe lembrar que Rui descrevia o povo brasileiro frequentemente de modo positivo, ressaltando suas potencialidades cívicas[64]. Na conferência *A Questão Social e Política no Brasil*, pronunciada no Teatro Lírico no Rio de Janeiro em março de 1919, durante a campanha presidencial contra Epitácio Pessoa, ele expressava esse sentimento de demofilia quando se empenhava em refutar a imagem do personagem Jeca Tatu, do livro *Urupês* (1914), de Monteiro Lobato, como representativa do homem do povo. Em oposição à idealização romântica do homem do povo, o Jeca Tatu de Lobato era um tipo preguiçoso, inerte, acomodado, analfabeto e apegado às crenças místicas. Tomado por muitos como expressão inequívoca do brasileiro comum, em particular do homem rural, a figura do Jeca Tatu era rechaçada por Rui como uma descrição essencialista do brasileiro. Ao contrário, o personagem de Lobato expressava antes os preconceitos que as elites dirigentes nutriam em relação ao seu próprio povo:

> "Não sei bem, senhores, se, no tracejar deste quadro [do Jeca Tatu], teve o autor [Monteiro Lobato] só em mente debuxar o piraquara do Paraíba e a degenerescência inata da sua raça. Mas a impressão do leitor é que, neste símbolo de preguiça e fatalismo, de sonolência e imprevisão, de esterilidade e de tristeza, de subserviência e hebetamento, o gênio do artista, refletindo

[64] A esse respeito vale um contraste com os teóricos do personalismo e também de Oliveira Vianna que descreviam o povo brasileiro fundamentalmente como destituído de virtudes cívicas (cf. capítulo 4 e 7).

> alguma cousa do seu meio, nos pincelou, consciente, ou inconscientemente, a síntese da concepção, que têm, da nossa nacionalidade, os homens que a exploram" (Barbosa, 1998, [1919] p. 09).

Segundo o autor, o desprezo das classes dirigentes brasileiras pelo seu próprio povo tinha raízes seculares. Desde os jesuítas, passando pelos comerciantes de escravos, aos grandes fazendeiros da atualidade, a história do país era uma sucessão de opressão e descaso em relação ao povo. Ao tratar da "questão social", o candidato oposicionista à presidência lamentava que a República, "reacionária desde o seu começo", não dera continuidade ao processo de emancipação dos trabalhadores brasileiros após o fim da escravidão. Sem qualquer assistência governamental ou política pública para integrar os libertos, o trabalhador brasileiro vivia em uma situação de penúria. Nessa narrativa, a inviabilização da democracia no Brasil não resultava de características socioculturais inerentes ao seu povo, supostamente encarnado na imagem do Jeca Tatu, mas sim de suas elites, que impediam a expressão da nacionalidade (Barbosa, 1989 [1919], p. 12).

Em outros escritos Rui reproduzia esse sentimento de demofilia, que contrastava com perspectivas que descreviam um povo inepto à prática da cidadania política. Mesmo após sua derrota eleitoral para Epitácio, ele matinha o mesmo tom otimista quanto às potencialidades cívicas do povo brasileiro:

> "Com a minha experiência de 1910, tomava eu, de mim para comigo, em ponto de honra levar, mais uma vez, à evidência que, bem longe de ser essa massa de papa-moscas, vilões e egoístas, indiferentes a tudo, como estão habituados a pintá-lo os que não conhecem, ou o caluniam, não há povo mais sensível aos nobres estímulos do civismo, do direito ou da honra que o povo brasileiro, em aparecendo quem o procure, quem o alumie, que o convença, que lhe dirija a palavra com verdade, e na pureza das suas intenções lhe tenha dado motivos para acreditar" (Barbosa, 1956, [1919], p. 200).

Não obstante esse otimismo, Rui fazia questão de distinguir a *vontade da nação* da *expressão numérica do voto*. Ele descrevia sua própria candidatura – que, não obstante derrotada duas vezes nas urnas (1910 e 1919) – como verdadeira expressão da vontade nacional. Para fundamentar seu argumento do divórcio entre a *nação* e *número*, Rui enfatizava o fato de ter obtido as votações mais expressivas nas regiões em que havia se desenvolvido uma sociedade civil moderna, organizada e dinâmica, isto é, onde as oligarquias não tinham como exercer um controle direto, tal como faziam com o

eleitorado rural e do interior do país[65]. Rui utilizava termos como "fábrica eleitoral", "açambarcadores eleitorais", "empreiteiros de presidências" para designar a inversão representativa que vigia no país, sobretudo no interior, em que os governos construíam as maiorias eleitorais, ao invés dessas últimas escolherem seus governos. Nesse ponto, Rui compartilhava em boa medida o diagnóstico (sem chegar às mesmas conclusões) que, mais tarde, seria elaborado por Virgínio Santa Rosa, cujo programa político repousava na tese da manipulação do eleitoral rural pelas oligarquias (cf. cap. 5).

Havia, nessa narrativa ruaina, dois brasis: um em que vicejava o mandonismo, a farsa representativa, as fraudes, e outro, um Brasil urbano, culto e progressista:

> "por todo o Brasil, como presídios da sua vontade [das oligarquias], acostumada a não ser vencida, as seções rurais, mais ou menos distantes da ebulição civilizadora, ou esses outros núcleos urbanos, condenados, com nota usual de burgos podres, à estagnação crônica pelas circunstâncias especiais de sua história e destino. Aí se acastela, com o mandonismo de aldeia, a velha e sórdida fraude, amestrada na manifestação das atas eleitorais, que tem convertido as eleições entre nós 'numa guerra de papeis (…) e constituem a moeda falsa, com que os governos brasileiros eliminam da circulação a verdade eleitoral, abafando os votos da gente livre e culta, que ainda não desacoroçoou de acudir às urnas" (Barbosa, 1956 [1919], p. 207).

Nesse sentido, Rui tecia elogios a "cultura urbana de São Paulo" que, contrariando os desígnios do governo daquele Estado, dera-lhe uma expressiva votação (Barbosa, 1956, [1919], 209-212). E ao comentar o processo eleitoral que lhe dera vitória em Salvador, Rui lamentava que "(…) dado o sistema eleitoral que impera hoje em dia, essas manifestações da energia popular só se lograriam traduzir em votos, com certa seriedade, nos centros urbanos policiados e cultos" (Barbosa, 1956, [1919], p. 206)

Vale destacar que, não obstante Rui denunciasse a fraude eleitoral como um dos componentes da farsa representativa, tal prática não era em seu diagnóstico nem a única nem o mais importante no impedimento da realização da "verdade representativa". Para ele, a vontade nacional não era, nem podia ser simples expressão do número porque havia um problema na própria formação da vontade nacional, a qual, por definição era anterior ao voto. Daí o argumento recorrente em seus textos de que era imprescindível que as eleições – como mecanismo para a expressão da vontade da nação – fossem precedidas por um processo de depuração, capaz de fazer convergir a

[65] De fato, como nota seu biógrafo, nas eleições de 1919, Rui venceu em todas as capitais, exceto Manaus e Paraíba (Viana Filho, 1942, p. 280-281).

força numérica do voto com o interesse da nação. E isso não ocorria no Brasil. Ainda que a crítica da fraude eleitoral estivesse presente em seu discurso, ela não ocupava o centro de seu programa político. Era precisamente essa "depuração" prévia – isto é, pré-eleitoral – que não se realizava (com maior intensidade no interior do país, mas não apenas ali) e que só poderia ser possível por meio de uma opinião pública autônoma e esclarecida. Em outras palavras, para que fosse legítima a vontade das urnas era necessário que o *número* fosse resultado de um processo complexo de formação da opinião nacional e, sobretudo, que esse processo estivesse livre da influência direta dos governantes[66]. O conceito normativo de democracia em Rui, como veremos, tentava lidar precisamente com esses problemas identificados na formação da vontade da nação.

3.2. O programa normativo de Rui: soberania da Nação e democracia jurídica

A militância política de Rui Barbosa entre 1914 e 1921 tinha como seu *leitmotiv* a regeneração da república brasileira que, como demonstrado acima, tivera seus princípios corrompidos pela ação nociva das oligarquias e pela corrupção das instituições. Regenerar, reorganizar ou restituir a *res publica*, naquele contexto, implicava a criação de mecanismos que permitissem à nação retomar a soberania, ilegitimamente usurpada pelas oligarquias. Isso posto, a democracia tal como concebida por Rui dependia da realização dois princípios fundamentais: de um lado, a organização da nação, entendida basicamente como fortalecimento das associações da sociedade civil e engajamento com a finalidade de atenuar a força do eleitorado rural; e, de outro, a efetiva supremacia da constituição que, na prática, se realizaria pela atribuição ao Superior Tribunal Federal o papel de *summa potestas* no interior do sistema político republicano, constituindo-se como árbitro dos conflitos federativos e garantidor dos direitos civis.

3.2.1. Decifrando a nação

Rui, como dito, reputava a simples aritmética do voto – a seu ver, expressão das maiorias desorganizadas e manipuladas pelo situacionismo – como instrumento

---

[66] Nesse ponto, vale desatacar, Rui se distancia de autores com Assis Brasil, que tinha na organização do voto o centro de sua plataforma política. A realização da "democracia" no Brasil dependia para Rui antes da formação da opinião pública e de uma sociedade civil autônomas (Cf. cap. 2).

insuficiente para a realização da democracia no Brasil. Isso posto, a superação do divórcio entre a nação e os governantes dependia do engajamento das associações, sindicatos patronais e de trabalhadores, considerados por ele como uma espécie de nação qualitativa, vocacionada para a realização do interesse público. Nesse sentido, Rui dirigia-se às "classes conservadoras" solicitando a reunião das "forças do trabalho, da produção, da riqueza e da honra, esparsas até agora, a se associarem", e correrem "à conquista legal das urnas", para vencer a "mentira eleitoral" que então vigorava no país (Barbosa, 1986 [1919], p. 16). A verdadeira nação, escrevia,

> "não é a massa inconsciente, que oscila da servidão à desordem, mas a coesão orgânica das unidades pensantes, o oceano de consciências, a mole das vagas humanas onde a Providência acumula reservas inesgotáveis de calor, de força e de luz para a renovação das nossas energias. É o povo, em um desses movimentos seus, em que se descobre toda a sua majestade." (Barbosa, 1998 [1919], p. 13-14).

Não obstante sua resistência em utilizar o termo classe – que segundo ele próprio denotava uma perspectiva equivocada da sociedade permeada por antagonismo e conflito – Rui via nas classes organizadas e engajadas na participação política, um dos principais elementos para romper com o poder das maiorias silenciosas mobilizadas pelas oligarquias da República. "A lavoura, o comércio, a instrução, a magistratura e as forças armadas", dizia ele, expressavam essa ordem orgânica, integrada pelo trabalho e pelo associativismo (Barbosa, 1986 [1919], p. 08). Essa nação qualitativa, para Rui, baseava sua legitimidade no direito, na razão e no trabalho, e não na força numérica. Daí seu apelo para que tais classes se organizassem no sentido de vocalizarem suas demandas e lograrem ver-se representadas no poder.

Tal abordagem, distanciando-se do individualismo liberal, assemelhava-se em grande medida à problemática de Alberto Torres e, mais tarde, Oliveira Viana, que viam na sociedade civil organizada e na criação de meios institucionais para representá-la um meio de superar o predomínio do facciosismo da política oligárquica. Há, nesse ponto, um registro comum no qual a nação em vez de ser descrita como agregado de indivíduos atomizados ou agrupamento dos interesses dos Estados, constituía-se numa conjunção harmônica de subcorpos coletivos – associações, corporações, sindicatos –, cujos interesses convergiriam na formação de uma vontade nacional unificada. O paralelo, porém, se limita ao diagnóstico do problema da representação, pois Rui sequer cogitava a institucionalização de modalidades de representação corporativa. O político

baiano, ao contrário de Torres e também de Oliveira Vianna, acreditava que a mobilização das classes produtivas e das associações deveria se dar com a conquista do sufrágio e não a partir da criação de novas modalidades de representação corporativa (Cf. capítulo 04).

3.2.2. Democracia social

Outro ponto importante no que tange ao fortalecimento da sociedade civil referia-se à então chamada "questão social". Na Campanha de 1919, Rui Barbosa se empenhava em atualizar a doutrina liberal clássica – de matriz individualista e antiestatista – às reivindicações sociais do proletariado, o que implicava no reconhecimento de um novo gênero de direitos, não mais aplicados aos indivíduos, mas à coletividade, quais sejam, os direitos sociais (Moraes Filho, 1998). Contra a "inflexibilidade individualista" das Constituições, Rui defendia uma adequação das novas cartas "ao sopro de socialização" que "agita[va] o mundo" (Barbosa, 1998 [1919], p. 66-67)

O processo de socialização exigia um novo olhar sobre a sociedade, a qual já não podia ser concebida contemporaneamente como um "mero agregado, uma justaposição de unidades individuais acasteladas cada qual no seu direito intratável", mas, ao contrário, como "uma entidade naturalmente orgânica, em que a esfera do indivíduo tem por limites inevitáveis, de todos os lados, a coletividade" (Barbosa, 1998 [1919], p. 25). .

Para superar o anacronismo constitucional individualista, era necessário acolher novas noções jurídicas fundamentadas em conceitos coletivos. Era esse o caso da legislação trabalhista: Rui atacava o postulado segundo o qual a força de trabalho era uma simples mercadoria que poderia ser livremente contratada, seguindo a lei da oferta e da procura, sem que houvesse qualquer intervenção estatal nessa relação. A solução da questão social dependia de um conjunto de leis que visassem a proteção do trabalhador contra a exploração desmesurada do capital. A regulação jurídica do mercado de trabalho, argumentava, visava precisamente garantir os direitos da coletividade, impedido a predomínio da lei do mais forte. O exemplo da limitação da jornada de trabalho a 8 horas diárias é ilustrativo desse entendimento:

> "A limitação das horas de trabalho interessa às condições fisiológicas de conservação de classes inteiras, cuja higiene, robustez e vida entendem com a preservação geral da coletividade, com a defesa nacional, com a existência da nacionalidade brasileira. Não será lícito, pois, que o deixemos ao domínio da contratualidade, que redundaria na preponderância incontrastável da parte mais forte sobre a mais desvalida" (Barbosa, 1998 [1919], p. 52)

Contra o campo situacionista, liderado por Epitácio Pessoa e Borges de Medeiros, que defendiam a autonomia dos Estados e sua competência para legislar sobre o trabalho sem interferência da União, Rui se colocava a favor de uma reforma constitucional que atribuísse ao Congresso Nacional competência para legislar em matéria trabalhista. Sintonizado com as tendências intervencionistas na legislação social em curso na Europa e também nos EUA – cujos exemplos mais emblemáticos eram o Tratado de Versalhes e a Constituição de Weimar, ambos de 1919 – Rui defendia que fossem objetos de lei federal, além da limitação da jornada de trabalho referida acima, medidas como política habitacional para as classes operárias, seguro obrigatório em caso de acidentes de trabalho, a regulação do trabalho dos menores, regulação do trabalho noturno, igual remuneração para igual trabalho, leis de proteção específica para a trabalhadora gestante e também medidas para garantir a higiene e salubridade nas fábricas.

O que é importante destacar para o tema da democracia que nos interessa aqui, é que esse reformismo social ruiano estava inserido em uma agenda política que visava fortalecer os setores urbanos da sociedade civil, nesse caso específico, o operariado. O reformismo social era um dos momentos da formação de uma nação integrada. A defesa dos direitos sociais e a melhoria das condições materiais de vida dos operários, desse ponto de vista, não tinha como finalidade fomentar o antagonismo e o conflito entre as classes sociais, mas antes buscava harmonizá-las. Rui acreditava que essas medidas dariam forma a uma "democracia social" no Brasil, uma democracia que não estivesse assolada pela divisão entre partidos ou classes, mas integrada em seus diversos segmentos organizados[67].

---

[67]Nesse sentido, Rui fazia questão de distinguir essa "democracia social", do bolchevismo russo, e também da doutrina da social-democracia alemã (Barbosa, 1998 [1919], p. 25; *ibidem*, pp. 64-65). Diversamente, ele se referia à doutrina do cardeal belga Joseph-Desiré Mercier (1851-1926), um expoente do reformismo social cristão, cuja pregação repercutia princípios que remontavam à Encíclica *Rerum Novarum* (1891), do papa Leão XIII. Nesse sentido, escrevia Rui: "A minha democracia social é a que preconizava o cardeal Mercier, falando aos operários de Malines, 'essa democracia ampla, serena, leal, e, em uma palavra, cristã: a democracia que quer assentar a felicidade da classe obreira, não nas ruínas das outras classes, mas na reparação dos agravos, que ela, até agora, tem curtido'". (Barbosa, 1998, [1919], p. 26).

3.2.3. Autonomia da Opinião pública

O fortalecimento da sociedade civil organizada dependia também da emancipação da opinião pública em relação aos governantes. Se o governo do povo pelo povo se caracterizava pela difusão do poder por toda a sociedade, não estando mais restrito à pessoa pública do príncipe absoluto, o direito à informação e à verdade passava a constituir-se como um dos pilares do regime. "É, sobretudo, mediante a publicidade que os povos respiram", dizia ele (Barbosa, 1990 [1920], p. 21). Daí que nas "democracias de hoje" em que "as pessoas de cetro são todas as que têm o mando nos negócios comuns, desde o chefe do Estado até os eleitores, desde os legisladores até os juízes, desde os tribunos até os jornalistas", todos deveriam submeter-se ao princípio da publicidade (Barbosa, 1990 [1920], p. 49).

Para Rui, a opinião pública em uma democracia deveria exercer duas funções principais. A primeira delas era, em alguma medida, análoga à exercida pelo Poder Judiciário, isto é, atuar como uma espécie de *poder negativo* para limitar o arbítrio dos governantes. Apesar de não ser propriamente um poder institucionalizado com competências e atribuições específicas, a opinião pública exerceria uma vigilância cotidiana sobre os governantes, corrigindo potenciais equívocos ou abusos de poder. Em outras palavras, a opinião pública impediria que o poder se autonomizasse dos cidadãos e se covertesse em um poder autárquico.

A segunda função de uma opinião pública livre e robusta era positiva, na medida em que ela contribuía para o deciframento da vontade da nação, tornando inteligível o interesse público. Por meio dela, os cidadãos poderiam exercer um mandato público não eletivo, de modo a garantir uma comunicação entre os cidadãos e o poder instituído, entre a nação e seus representantes. A opinião pública atuaria para promover o interesse público contra a apropriação do poder por facções e partidos.

A opinião pública, como um instrumento de vocalização da vontade da nação, não se confundia, portanto, com a expressão majoritária e numérica do voto, pois ela se dava em um campo dialógico, regida pela *razão,* pela verdade, e não pelo *número.* O bom funcionamento da representação eletiva, dependia, portanto, desse espaço público autônomo, no qual os cidadãos exerceriam uma participação política indireta – porém permanente – vigiando, pautando e direcionando o governo no sentido de promover a vontade da nação.

3.2.4. Supremacia Constitucional

No que diz respeito à formatação institucional da democracia no pensamento político de Rui Barbosa, merece especial atenção a centralidade atribuída por ele ao Poder Judiciário, em particular ao Superior Tribunal Federal. Em muitos de seus escritos, a democracia se definia mesmo como a expressão do governo da lei e, mais especificamente, um regime baseado na supremacia da Constituição. Nesse sentido, Rui criticava as doutrinas democráticas legicêntricas, isto é, que conferiam ao Poder Legislativo a *summa potestas* do regime. Recorrendo a autores clássicos como Thomas Jefferson, Alexander Hamilton, Alexis de Tocqueville, e a juristas contemporâneos seus, como o norte-americano Elihu Root (1845-1937) e o francês Émile Boutmy (1835-1906), Rui se empenhava em fundamentar o protagonismo do Poder Judiciário nas democracias modernas (Barbosa, 1989, [1914, pp. 242-244)[68].

Desse modo, para Rui, a democracia não se definia pela encarnação da soberania do povo em uma assembleia legislativa, que poderia dar origem a uma "tirania das assembleias políticas", mas sobretudo pela vigência do Estado de Direito. O traço definidor das "democracias liberais", que Rui sonhava aplicar no Brasil, tinha precisamente no Poder Judiciário o seu eixo principal, daí sua admiração pela tradição anglo-saxã. Dirigindo-se a uma plateia de advogados, por ocasião de sua posse como presidente do Instituto dos Advogados em 1914, ele dizia que

> "Fora da lei, a nossa Ordem não pode existir senão embrionariamente como um começo de reivindicação da legalidade perdida. Legalidade e liberdade são o oxigênio e o hidrogênio da nossa atmosfera profissional. Nos governos despóticos, sob o Terror jacobino, com as ditaduras dos Bonapartes, debaixo das tiranias napolitanas, moscovitas ou asiáticas, a nossa profissão [a advocacia] ou não se conhece, ou vegeta como cardo entre ruínas. Na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos, nas democracias liberais, na Austrália, na África Inglesa, nos países europeus ou americanos, que por esse tipo se modelarem, a toga, pela magistratura e pelo foro, é o elemento predominante. Dos tribunais e das corporações de advogados irradia ela a cultura jurídica, o senso jurídico, a orientação jurídica, princípio, exigência e garantia capital da ordem nos países livres" (Barbosa, 1989 [1914], p. 225).

---

[68] Para um contraponto com essa definição da democracia como supremacia da constituição, ver a concepção autoritária de democracia desenvolvida por Azevedo Amaral e Francisco Campos (Cap. 6), cujo eixo era precisamente a submissão do Poder Judiciário ao Executivo, concebido como encarnação da vontade uma da nação.

Nesse sentido, Rui concordava com a distinção feita pelo jursita norte-americano William B. Hornblower (1851-1914) entre o "'governo do povo por todo o povo e para todo o povo'" e o "'governo absoluto de uma simples maioria do eleitorado em benefício exclusivo dessa maioria mesma'"[69]. Nesse registro, o Poder Judiciário era então concebido como representante do interesse nacional a longo prazo, a nação em uma temporalidade lenta e uma salvaguarda da vontade geral contra o interesse imediato das maiorias ocasionais.

A Constituição de 1891, dizia Rui, inspirou-se precisamente nesse modelo que ele chamava de "democracia jurídica", em que os governos eleitos encontravam-se submetidos à supremacia constitucional (Barbosa, 1989 [1914], p. 231). Na forma presidencialista de governo, argumentava Rui, a independência do Poder Judiciário e o controle de constitucionalidade adquiriam ainda maior relevância, pois atuavam como mecanismos para frear o poder político do Presidente e das maiorias legislativas, evitando um "absolutismo tumultuário":

> "O presidencialismo, por sua vez, não tendo, como não tem, os freios e contrapesos do governo parlamentar, viria a dar na mais tremenda forma do absolutismo, no absolutismo tumultuário e irresponsável das maiorias legislativas, das multidões anônimas e das máquinas eleitorais, se os direitos supremos do indivíduo e da sociedade, subtraídos pela Constituição ao alcance de agitações efêmeras, não tivessem na justiça o asilo de um santuário impenetrável" (Barbosa, 1989-1914. p. 248).

A supremacia do Poder Judiciário, muito embora tivesse como paradigma a "cultura jurídica" de matriz anglo-saxã, em particular o modelo norte-americano, respondia a problemas específicos da organização política e social brasileira. Em nosso contexto particular – que, como vimos acima, era caracterizado por fraca organização e autonomia da sociedade civil, cooptação do parlamento e da imprensa pelo Executivo, em suma, em que a soberania nacional havia sido usurpada pelas oligarquias – o Judiciário representava para Rui o último reduto no qual o interesse público e as liberdades civis ainda podiam ser observados. No Brasil, o STF se arvorava em única instituição capaz de conter o poder oligárquico, contrapor-se aqui "aos excessos do governo e aos das maiorias legislativas" (Barbosa, 1989 [1914], pp. 226-228).

---

[69] Hornblower. The Independence of the Judiciary, the Safeguard of Free Institutions, apud Barbosa (1989, 1914, p. 248).

É importante, portanto, salientar essa nuance na defesa da democracia jurídica de Rui no Brasil. Enquanto que nos Estados Unidos a função dos tribunais era moderar o ímpeto popular – nas palavras de Rui, impedir que a nação escorregasse no poço das "paixões populares", nas "aventuras revolucionárias", nos "imprevistos de uma democracia sem freios" (Barbosa, 1989 [1914], pp. 246-247) –, no Brasil seu papel tinha um sentido fundamentalmente antioligárquico. Em outras palavras, enquanto a Suprema Corte norte-americana muitas vezes contrariava as "maiorias populares", no Brasil o fortalecimento do STF não se daria no sentido de restringir os anseios do povo ou das maiorias, mas atuaria para contrariar os interesses das oligarquias encasteladas no poder (*ibidem*, p. 181).

A esse respeito, vale ressaltar que a perspectiva situacionista sobre o papel do Judiciário no sistema político republicano era diametralmente oposta à de Rui. O Jornal *O Comércio*, veículo ligado ao Partido Republicano Conservador (PRC) e ao grupo de Pinheiro Machado, por exemplo, expressava preocupação em relação ao ativismo do Poder Judiciário, por ver ali a possibilidade de que interesses do governo viessem a ser contrariados. Em 30 de setembro de 1914, um editorial rechaçava a intromissão do Judiciário como árbitro das disputas políticas:

> "Entre as espécies de ditadura que possam desgraçadamente ameaçar-nos nenhuma mais triste do que essa e nenhuma mais lastimável, porque seria a morte moral da nação, que assim nem mais as relações de sua vida civil seriam asseguradas, no dia em que o Judiciário esquecesse os seus deveres especiais e suas atribuições privativas para se intrometer no julgamento dos casos políticos ou se pronunciar sobre a organização dos corpos eletivos, únicos competentes para o deslinde das suas próprias dúvidas regimentais, como reguladores soberanos da sua própria economia interna" (*apud*, Cavalcanti, 1983, [1914], p. 28).

No chamado "caso do Rio", que se deu em torno da sucessão Presidencial naquele Estado, entre os candidatos Tenente Sodré e Nilo Peçanha em 1914[70], Pinheiro Machado se empenhava em aplicar essa interpretação conservadora para levar a cabo uma intervenção federal em favor do Tenente Sodré. Naquela ocasião, o "condestável da República" chamava de "facciosas as decisões do Supremo Tribunal Federal" (Nery, 1955, pp. 126-127) e sustentava que as controvérsias no que tange às eleições e

[70] Pinheiro Machado e seus aliados tentavam, por meio da verificação de poderes, empossar o Tenente Sodré, porém Nilo Peçanha garantiu sua posse por meio de um habeas-corpus concedido pelo STF. O Presidente Wenceslau Braz, recém empossado, contrariando o senador Pinheiro Machado, decidiu acatar a decisão do STF (Cavalcanti, 1983, pp. 27-34).

verificação de poderes deveriam ser resolvidas, não pelo Judiciário, mas pela "opinião dos legítimos órgãos da soberania nacional, que se têm manifestado, por meio das assembleias estaduais e dos presidentes de Estado" (Machado, 1981 [1915], p. 263). Segundo Pinheiro Machado, ao garantir a posse de Nilo Peçanha por meio de *habeas-corpus*, a Constituição tinha sido "violada por um poder, que exorbitou da sua competência, excedeu de suas atribuições, para intervir em questões de natureza política" (Machado, 1981, p. 266).

Em confronto com essa interpretação anti-judiciarista, Rui defendia a competência do Poder Judiciário para decidir em última instância a validade dos diplomas legais, inclusive no que se referisse ao processo eleitoral e verificação de poderes. Em sua interpretação maximizadora do *habeas-corpus,* ele argumentava que aquele instituto deveria ser aplicado não apenas nos casos em que o cidadão sofresse restrição da liberdade de locomoção ou "constrangimento corporal", mas em todos os casos em que houvesse "ilegalidade ou abuso de poder" (Barbosa, 1981 [1915], pp. 94-95).

Nesse sentido, ele mobilizava a jurisprudência norte-americana sobre a aplicação do *habeas-corpus* para demonstrar

> "que a liberdade constitucional significa alguma cousa mais do que a simples liberdade ordinária; ela consiste nos *direitos* civis e *políticos*, que são absolutamente garantidos, assegurados e preservados; nas liberdades dos indivíduos como homens e cidadãos – nos seus direitos de voto e nos seus direitos de ocuparem os cargos que exercerem… (Barbosa, 1981, p. 96)

Nessa interpretação ampliada, o *habeas-corpus* constituía-se "esteio da ordem democrática" (Costa Filho, 1981, p. XIV), possibilitando ao cidadão gozar de seus direitos políticos de modo pleno. Não era limitado, portanto, o papel que Rui atribuía ao STF para a vigência das liberdades civis e públicas, sobretudo, como dito anteriormente, no sentido de limitar os abusos dos governos instituídos. No caso da decretação do estado de sítio, não obstante reconhecer que a aplicação desse instituto dizia respeito ao caráter discricionário da política, o autor defendia que cabia em última instância ao STF julgar a validade do decreto presidencial, sobretudo para impedir o abuso dele. Nesse sentido, Rui afirmava que "se os atos de execução [do estado de sítio] excederem a medida constitucional ou legal, legítima será e indenegável a interposição

da justiça, já quanto à restituição do direito extorquido, já quanto à reparação do dano causado" (Barbosa, 1989 [1914], p. 191).

Alguns anos depois, já no curso da campanha à presidência de 1919, o tema das liberdades civis e públicas e sua relação com a democracia voltava a ser objeto de apreciação de Rui. Em uma conferência pronunciada em abril daquele ano, intitulada *A Corrupção Política,* ele insistia na legalidade dos atos públicos que possibilitassem ao povo contestar os governos instituídos. O direito de criticar os governos, dizia ela, era

> "comum a todos os cidadãos. Qualquer proletário, o mais humilde homem do povo poderia exercitar, no jornal ou na praça. Nem é um direito de limitações regionais. Todo o cidadão, em qualquer estado, o pode usar com relação a esse ou a qualquer outro e, combatendo a política dos estados, combater, com o mesmo desassombro de quem não sai do logradouro de sua individualidade legal, a política da União" (Barbosa, 1956, [1919], p. 06).

Para o jurista baiano, direitos como o de expressão e reunião constituíam-se como pilares da democracia em todas as "nações livres" (Barbosa, 1956 [1919], p. 04) e para que fossem de fato efetivados, era necessário que o Poder Judiciário decidisse em última instância os atos dos governos que colocassem em risco tais direitos. Assim, os tribunais constituíam-se para Rui como uma espécie de último dique contra os desmandos dos governos oligárquicos e a conversão da república brasileira em um regime autoritário:

> "Mas, se no Brasil, já não há eleições, se, no Brasil, já não há representação nacional, se no Brasil, já não há tribuna parlamentar, se, no Brasil já não há honra política, se no Brasil, já não há respeito nem à lei, nem à nação, nem ao mundo, alguma coisa ainda nos resta por onde comecemos a reviver; pois alguma coisa ainda temos dos nossos tribunais. Ainda existe a consciência jurídica na toga. Ainda se encontra justiça na terra. Ainda não expirou a independência da magistratura. Bem haja o Supremo Tribunal Federal. A nação o abençoa. Para ele se volta o país todo" (Barbosa, 1956, [1919],p. 11).

Como se depreende dessa passagem, Rui se engajou no fortalecimento e independência do poder judiciário, em particular do Superior Tribunal Federal, como uma estratégia política para impedir que a República se curvasse completamente ao mandonismo das oligarquias e fosse capaz de promover o interesse comum. Ao lado do fortalecimento da sociedade civil organizada e a autonomia da opinião pública, o STF representava, assim, um dos pilares do conceito normativo de democracia mobilizado por Rui em suas intervenções no debate público brasileiro nos últimos anos de sua vida.

Capítulo 4 – O povo e as corporações

> *"O 'governo do povo pelo povo' é uma ficção, que é tempo de substituir pelo 'governo do povo para o povo'. Expressa, no primeiro membro da locução: 'o governo do povo', a ideia da origem e da fonte do mandato governamental, grava-se, com a segunda: 'para o povo', o imperativo do dever público, eliminando-se, com a supressão da segunda cláusula do lema: 'pelo povo', a noção, incorreta e obsoleta, de um mandato direto, ou de uma ação direta do povo, na gestão dos negócios, de que o 'referendum', é a mais infeliz das formas"*
>
> *Alberto Torres, Organização Nacional, 1914.*

> *"(...) a participação coletiva é a pedra de toque de uma verdadeira organização democrática. Uma democracia só é realmente digna deste nome quando repousa, não na atividade dos seus cidadãos, agindo como tais, isto é, como indivíduos; mas, na atividade dos seus cidadãos agindo como membro desta ou daquela corporação, como parcelas de um dado agrupamento, unidos pela consciência de um interesse comum – de classe."*
>
> *Oliveira Vianna, Problemas de Política Objetiva, 1930*

As obras de Alberto Torres (1865-1914) e Oliveira Vianna (1885-1951), analisadas neste capítulo, compartilham a experiência de desencantamento em relação à representação eletiva, à forma-partido e ao parlamento como mecanismos para a realização do governo do povo. O conceito de democracia, contudo, continua a fazer parte de seu horizonte normativo. Suas obras são emblemáticas de um empenho em elaborar formas alternativas de identificação entre povo e poder, sobretudo por meio da introdução de mecanismos de representação corporativa.

A cultura política corporativista elaborou-se, assim, como uma tentativa de responder às aporias do governo representativo e sua realização no contexto particular brasileiro. Alberto Torres e Oliveira Vianna puseram em xeque a figuração aritmética do social como agregado de vontades individuais a serem medidas pelo sufrágio; também relativizaram os partidos e o parlamento como detentores do monopólio da expressão política da vontade coletiva e a representação-mandato como único modo de relação entre sociedade civil e Estado.

Foi a partir do diagnóstico de um déficit representativo do sufrágio, dos partidos e do parlamento como instituições insuficientes para a realização do princípio

do governo do povo que se estruturou a crítica corporativsita ao paradigma liberal do governo representativo. Para compreender o sentido dessa crítica, é fundamental lançar luz sobre a sociologia elaborada por eles, a qual teve como premissa a existência de um contexto sociocultural refratário ao associativismo e à participação cívica dos cidadãos pela via eleitoral-partidária. Nesse diagnóstico sociológico, os mecanismos de formação da vontade nacional-popular encontrar-se-iam obstruídos, em função do nível ainda rudimentar da opinião pública e da consciência cívica dos cidadãos.

Em outras palavras, a democracia corporativista partia da constatação da inexistência de uma esfera pública robusta, isto é, capaz de conferir legitimidade à representação de tipo eleitoral-partidária. Nesse contexto adverso, a representação não poderia ser uma "cópia" ou "miniatura" do social – como pensavam os defensores da democracia sufragista – mas antes, deveria conter um forte conteúdo construtivo, de modo que fosse possível conferir forma política a uma nação que ainda se encontrava em condição embrionária.

Ao enfatizar a fragilidade do sufrágio como único modo de intercâmbio entre Estado e sociedade civil, Alberto Torres e Oliveira Vianna estabeleceram um programa alternativo para realizar mediações entre ambos. O problema do deciframento do social, do estabelecimento de um maior intercâmbio entre a sociedade civil e o Estado como órgão de consciência e administração seria solucionado por meio da introdução de mecanismos de representação corporativa.

Referido programa visava superar a aritmética do sufrágio e sua abstração do social, estabelecendo o que os autores consideravam ser vínculos comunicativos mais orgânicos entre Estado e sociedade. Nesse modelo, a articulação entre o *uno* e o *múltiplo* dar-se-ia por meio das corporações, numa tentativa de ressubstancializar o político a partir de sua conexão com o mundo do trabalho e das associações culturais.

Além disso, no modelo corporativista, o diletantismo dos políticos profissionais deveria conferir lugar à competência técnica para o exercício das funções públicas, dando ensejo, assim, a uma *república capacitária*.

4.1. Contra o *poder das urnas*: a crítica do sufrágio e do princípio da maioria

Um dos temas mais explorados pela crítica corporativista à democracia liberal remete ao questionamento de uma ordem política fundada exclusivamente na aritmética eleitoral. O postulado segundo o qual o princípio da soberania popular-

nacional se realizaria a partir da soma das vontades individuais e de que o sufrágio constituiria o meio exclusivo de aferição da vontade geral era rejeitado, ainda que com algumas nuances, como veremos, tanto por Aberto Torres, como por Oliveira Vianna.

Segundo esse diagnóstico, haveria no Brasil um descompasso ou mesmo um antagonismo entre o interesse da nação e o interesse da classe política eleita. As críticas dos autores ao sistema político da Primeira República baseavam-se no argumento de que o princípio da maioria conduziu, na prática, ao predomínio de oligarquias despreparadas para o exercício de funções públicas, as quais passaram a exercer o poder de forma autárquica.

Em tal sistema político, as eleições estavam longe de constituir um mecanismo eficiente na formação do interesse público e na representação da opinião nacional. Uma representação efetiva do povo-nação teria, portanto, que superar o limite imposto pelos "mandatos eleitorais". De acordo com Alberto Torres,

> "o cunho de 'representação' é o verdadeiro característico da legitimidade dos governos, tomada essa palavra em um sentido sociológico; um governo é bom, quando é o governo próprio de seu país e de sua época, mas essa representação não é a representação convencional da ficção da soberania, nem a simples expressão, falsa e impressionista, dos mandatos eleitorais (Torres, 1978 [1914], p. 89-90).

Para que o princípio majoritário-eleitoral de fato "representasse" a nação, considerava-se imprescindível que houvesse antes uma opinião pública estruturada no país. Caso contrário, esse tipo de representação não passaria de uma ficção:

> "A pureza do regime eleitoral resulta da existência do regime de opinião. Como expressão da vontade coletiva, a eleição pressupõe uma mentalidade coletiva. (...) Para a realidade do regime representativo, no sentido de expressão da natureza mental do povo, é indispensável que se formem correntes de opinião" (Torres, 1978 [1914], p. 90-91).

Note-se que Alberto Torres visava relativizar o voto como o modo legítimo de expressão da vontade do povo. Segundo ele, para que as eleições representassem adequadamente o povo, era necessária a formação prévia de "correntes de opinião". Especificamente no caso brasileiro, em que, para Alberto Torres, ainda não se formara uma "mentalidade coletiva" robusta, um "regime de opinião", o voto seria um mecanismo impróprio para a realização do "ideal representativo".

A crítica ao princípio majoritário-eleitoral também remetia ao requisito de uma cultura cívica autônoma por parte dos cidadãos que compunham o *demos*. Nesse ponto, Oliveira Vianna atacava os liberais e sua agenda de reformas políticas, atribuindo precedência às reformas de natureza socioeconômica como forma de garantir a autonomia política dos cidadãos:

> "O grosso da nossa massa eleitoral não tem, portanto, independência de opinião. Ora, os meios mais eficazes para assegurar essa independência não serão, por certo, o 'sufrágio universal', nem a 'eleição direta', nem o 'voto secreto', nem o '*self-government* local'; mas sim outros meios, de natureza econômica e social" (Vianna, 1927, p. 65)

Isso quer dizer que em um contexto social marcado pela dependência pessoal, os eleitores e seus votos não constituiriam um fundamento legítimo para uma verdadeira ordem democrática. Oliveira Vianna valia-se, assim, da contraposição entre o "povo sociológico" e o "povo político" para deslegitimar a agenda de reformas institucionais defendidas por autores como Assis Brasil.

Como o povo encontrava-se ainda submetido à dominação dos chefes locais, com um nível de organização social rudimentar em que predominava o "espírito de clã", a participação eleitoral configurava não apenas um engodo, mas uma prática nociva para a efetiva constituição política do povo. Assim, em um contexto de "caudilhismo local" como o brasileiro, o sufrágio universal nada mais fazia que converter a dominação social em dominação política. No limite, tal instituto era um subterfúgio para conferir legitimidade à dominação real:

> "a verdade é que as reformas políticas, isto é, as reformas constitucionais, serão apenas auxiliares de outras reformas maiores, de caráter social e econômico, que deveremos realizar, se quisermos estabelecer aqui o 'regime democrático', o regime da opinião, o 'regime do governo do povo pelo povo'. Pode-se dizer mesmo que o estabelecimento deste regime político em nosso povo é antes de tudo um problema social e econômico – e só secundariamente um problema político e constitucional" (*ibidem*, p. 64).

Nessa perspectiva dicotômica esboçada por Oliveira Vianna, a liberdade política do voto revelava-se um ardil liberal, posto que não precedida pela igualdade social ou pela superação de uma cultura política essencialmente privatista como a brasileira. Werneck Vianna (1993) observa a esse respeito que, no pensamento de Oliveira Vianna, a sociologia é anterior à política. Desse modo, a crítica do autor de

Populações Meridionais às instituições políticas liberais estava fundada em uma interpretação da sociedade brasileira, uma sociologia que enfatizava o ruralismo e a carência de laços de interdependência social. De acordo com Werneck Vianna,

> "desta 'sociologia' [que enfatizava a formação rural do país] não derivava diretamente uma política – o localismo autárquico, em que pese o elogio do patriciado rural, não teria como construir uma ordem nacional. A argumentação servia para instituir e fundar empiricamente a necessidade de uma certa invenção política: a monarquia. A institucionalidade do sistema da democracia representativa e do sufrágio universal dependeria de condicionantes históricos, como os dos burgos na feudalidade europeia, ou dos da *township* americana que, através de processos específicos a seus contextos, teriam estimulado o *self-government*. No nosso caso, não haveria nenhuma instituição, nem autoridade tivesse 'a sua origem nos próprios grupos locais' " (Werneck Vianna, 1993, p. 375).

Com efeito, a ênfase no particularismo da sociedade brasileira e seu contraste com às sociedades de origem anglo-saxã dava o tom do programa político de Oliveira Vianna. Na sua objeção ao princípio majoritário-eletivo, o autor de *Populações Meridionais* enfatizava a necessidade de distinção entre a "democracia verdadeira" e os sistemas políticos baseados no voto e nos partidos políticos. Em *Idealismo da Constituição*, ele definia a democracia como um "regime de opinião organizada", isto é, um regime em que o Estado se encontrava submetido às opiniões predominantes no âmbito da sociedade civil (Vianna, 1927, p. 86). Um governo "democrático", nesses termos, dependeria da submissão do poder político aos interesses da sociedade civil, os quais se expressariam por meio da opinião pública organizada[71].

Partindo dessa acepção, Oliveira Vianna afirmava que apenas podia haver uma verdadeira democracia em contextos de forte organização da sociedade civil.[72] As

---

[71]O paradigma de Oliveira Vianna era a Inglaterra, país no qual os interesses sociais organizados disputavam o poder a partir da formação prévia de uma hegemonia no campo da opinião pública. Para ele, o traço distintivo da "democracia inglesa", e o que a define enquanto tal, consistiria na capacidade das classes organizadas da sociedade civil de "dirigirem" o poder. A Inglaterra seria uma democracia precisamente porque a sociedade civil dispunha de organização suficiente para "coagir" os governos na consecução de seus interesses (Vianna, 1927, pp. 57-58; p. 85).

[72] Há uma ambiguidade no que diz respeito à tese da imaturidade cívica do povo brasileiro nas obras de Oliveira Vianna e sobre a possibilidade de constituição de um Estado democrático-liberal no país no futuro. Em alguns momentos, especialmente em *Idealismo da Constituição*, essa "incompetência cívica" é historicizada, ou seja, percebida como uma situação contingente e que poderia ser alterada a partir de reformas socioeconômicas que permitissem a paulatina formação de uma cultura pública assentada nos vínculos associativos. Contudo, especialmente em suas obras a partir dos anos 1930, a recusa do governo representativo em moldes liberais assume uma forma doutrinária, de modo que a solução corporativa passou então a se apresentar como horizonte da "democracia moderna". Diferentes interpretações desta questão podem ser lidas em Santos (1978) e seu conceito de "autoritarismo instrumental", Lamounier (2006) e o que ele denomina "ideologia de estado". Cf. também, Silva (2008).

ligas, os clubes, os sindicatos, os comitês, isto é, o conjunto de associações da sociedade civil configurava para ele o veículo por excelência da vontade coletiva, pois exercia um poder efetivo na orientação das políticas estatais. Tais associações formariam, segundo o autor, a "matéria prima" dos partidos políticos, sem a qual eles atuariam no vazio. Logo, a "democracia" não poderia ser definida apenas como um *sistema político-institucional* (eleições periódicas, parlamento eleito pela maioria do povo, regras de competição entre partidos, etc.), mas, antes, ela dizia respeito a um *regime* que se caracterizava pela *forma do intercâmbio existente entre Estado e sociedade civil*.

A crítica de Oliveira Vianna aos seus adversários liberais fundamentava-se nessa definição da democracia enquanto regime de opinião pública organizada: o equívoco maior dos liberais seria, segundo ele, reduzir o problema da democracia à questão eleitoral e partidária, ao conferir, em suas palavras, precedência à "organização do voto". Para Vianna, o problema das eleições era um problema secundário, pois havia uma pluralidade de modos pelos quais a sociedade civil poderia encontrar meios de "obrigar" e "coagir" os governos a agirem na direção de seus interesses.

Daí o autor não ver contradição em "uma perfeita democracia funcionando sem eleições". (Vianna, 1927, p. 86). Com efeito, escreveu Vianna, "eleições e eleitores não são coisas principais numa democracia; são meios para atingir o fim, - e não são nem o meio único, nem o melhor dos meios" (*ibidem*, p. 90)[73].

O que importa destacar a respeito dessas afirmações é que a definição da democracia como "regime de opinião" possibilitava a relativização da ideia de que a extensão do sufrágio às massas desorganizadas constituiria uma condição *sine qua non* da democracia. Ao exigir o pré-requisito da opinião pública organizada, o autor retirava a legitimidade do sufrágio como modo exclusivo de expressão política da nação, abrindo assim um campo de possibilidades políticas no qual a figuração política do povo podia se arquitetar alternativamente à representação eletiva.

Por meio dessa "jogada semântica", Oliveira Vianna pretendeu atacar o monopólio liberal do conceito de democracia:

> "Democracia é o governo da opinião. Ora, não é preciso gênio para reconhecermos que o voto é apenas *uma* forma porque a opinião do povo se

[73] Para ilustrar sua definição da democracia como "regime de opinião", Vianna citava como emblemático o movimento abolicionista brasileiro que, a despeito da resistência dos parlamentares do Império, foi bem sucedido na realização de seus objetivos (cf. Vianna, 1927, p. 87).

> revela e se impõe ao Poder; mas, não a forma única, e nem sempre a melhor forma, ou a forma mais eficiente. Há muitas outras modalidades de expressão da opinião popular, isto é, muitos outros meios pelos quais a opinião popular se mostra capaz de forçar o Poder a obedecê-la" (*ibidem*, p. 87).

Para Vianna, o princípio aritmético do sufrágio individual aplicado a uma sociedade "desorganizada", sem vínculos associativos plenamente constituídos, como a brasileira, teria – e para o autor, certamente *teve* – como corolário um sistema em que oligarquias políticas descomprometidas com o interesse público se apoderariam do poder e o utilizariam em seu interesse próprio, contra o povo. Do mesmo modo, o direito ao sufrágio, ao invés de possibilitar a expressão da vontade popular no governo, transformava-se no modo mesmo de dominação dos políticos profissionais *sobre* o povo.

Em outras palavras, onde não havia opinião e classes sociais organizadas, o princípio majoritário e a existência de partidos enquanto instituições especializadas na disputa e manutenção do poder converter-se-ia em mero simulacro do "governo do povo".

Outra objeção de Alberto Torres e Oliveira Vianna à exclusividade do critério majoritário na definição da vontade coletiva remetia ao imediatismo dos interesses representados pela via das eleições.

Para Alberto Torres, por exemplo, a submissão do interesse público à temporalidade acelerada das eleições e das maiorias por elas formadas impediria a continuidade da representação de "interesses permanentes", os quais obedeciam a uma temporalidade lenta e contínua, a qual não podia ser expressa pelo método eleitoral e suas constantes oscilações de opinião. Segundo o autor, as democracias baseadas unicamente no critério majoritário eram "regimes instáveis, impressionistas, volúveis..." e, por isso, os governos eletivos "tend[iam] a reproduzir os impulsos, as preferências, as simpatias e os preconceitos do momento" (Torres, 1978 [1914], p. 249).

Por essa razão, a formação da vontade geral não poderia estar submetida exclusivamente ao tempo curto das eleições, desprezando-se a representação da nação em seus interesses de médio e longo prazo. Além disso, as eleições conduziriam a uma

rápida rotatividade no poder, o que implicaria descontinuidade administrativa e tornaria o Estado refém do cálculo eleitoral imediatista dos políticos profissionais[74].

Em contraposição à ideia da democracia sufragista (cf. capítulo 2), segundo a qual a vontade geral poderia ser representada *exclusivamente* pela via eleitoral, para os corporativistas, a representação eletiva teria como consequência prática o enfraquecimento do Estado e de sua capacidade de resolver problemas complexos, sobretudo, aqueles que demandassem um planejamento de longo prazo.

4.2. A crítica da *forma partido* e da instituição parlamentar

Além da crítica ao princípio eletivo-majoritário, Alberto Torres e Oliveira Vianna se empenhavam em retirar o monopólio da representação da nação dos partidos políticos e do parlamento. Ambos exploraram o argumento de que os partidos políticos se constituíam como agremiações auto-interessadas, facciosas e divorciadas do interesse público. Suas obras enfatizaram uma marcada oposição entre o princípio da soberania da nação e a forma-partido, que repercutia um diagnóstico cético em relação às possibilidades de uma democracia de partidos no Brasil.

De acordo com Oliveira Vianna, a adoção da forma partido no país teve como efeito a mera transposição da estrutura clânica da sociedade, intensificando o "monopólio dos órgãos de poder pelas pequenas parcerias politicantes" (Vianna, 1927, p. 51). O mal crônico da formação social brasileira, identificado por ele na fragmentação do social e na ausência de vínculos orgânicos de solidariedade, teria se potencializado com a implantação de um sistema político que conferia aos partidos políticos regionais o monopólio da representação da nação.

A esse respeito, Oliveira Vianna argumentava que a "democracia de partidos", tal como havia no Brasil da Primeira República, não era um modo de representação do povo no Estado; antes, o que se passava, a seu ver, era precisamente o contrário: os partidos dificultavam a participação popular e tornavam o povo "ausente" da vida estatal. Até 1930

> "havia, de um lado, os poderes políticos como meras delegações das pequenas oligarquias politicantes, que se rotulavam com o nome de partidos;

[74] Nesse ponto, a percepção de Alberto Torres era oposta àquela esboçada por João Arruda, que identificava a democracia com a redução do tempo dos mandatos (cf. cap. 2).

> de outro – a força executiva ou instrumento de administração -, uma burocracia, constituída pelos recomendados destas oligarquias, a elas presos pelas afinidades de parentescos ou de clã. Esta burocracia e aqueles poderes é que administravam e zelavam os interesses de todas as demais classes e profissões:- os do comércio, os da indústria, os da agricultura, os dos bancos, os dos transportes, os das atividades e profissões independentes ou liberais" (Vianna, 1951 [1939], p. 89).

Ora, como atesta a passagem acima, não se tratava apenas de relativizar o postulado segundo o qual os partidos políticos seriam os exclusivos "representantes" da vontade do povo, mas de afirmar que eles eram precisamente um obstáculo que impedia a manifestação desta última. Segundo esse ponto de vista, em vez de operar uma mediação entre o povo e o poder, partidos e políticos profissionais trabalhavam para obstruir a presença do povo no Estado. Daí sua ilegitimidade e a necessidade de se estabelecer novos parâmetros para a organização política da nação.

Além da crítica à forma partido, os autores da democracia corporativista se mostravam céticos quanto à centralidade do poder parlamentar na democracia. Seus argumentos se desenvolviam no sentido de uma revisão da teoria clássica da divisão de poderes e dos fundamentos do Estado Constitucional moderno. Em boa medida, a crítica repercutiu no Brasil as controvérsias que se desenvolveram na Europa Ocidental desde fins do séc. XIX sobre a natureza e o escopo dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e a difusão de um sentimento generalizado de desencanto em relação à capacidade dos parlamentos de se constituírem como órgãos capazes de realizar o princípio da soberania popular[75].

Os autores corroboram a tese de um anacronismo da instituição parlamentar no contexto das sociedades modernas, caracterizadas pela expansão inédita das atividades estatais, especialmente no âmbito do planejamento econômico e na resolução dos problemas sociais. O método de produção legislativa típico dos parlamentos lhes

---

[75] Esse sentimento de "traição dos parlamentos" entre 1880 e 1914 elaborava-se de forma paradoxal na Europa, em um contexto caracterizado, de um lado, pela ampliação do *demos* com a extensão do sufrágio às classes trabalhadoras e, de outro, pelo descrédito das instituições representativas, especialmente o parlamento. A respeito desse processo, o historiador Marcel Gauchet comenta que "no momento em que a instituição parlamentar avança de tal maneira ao ápice da visibilidade e da responsabilidade, ela se revela ineficaz. Ela se mostra inferior à tarefa. Ela peca por versatilidade, inconstância, irresponsabilidade, impotência, quando não, por corrupção. Ela decepciona, quando não trai, a demanda de democracia nela projetada. Cruel frustração que alimenta o desencantamento e a cólera em relação à política, tão características do clima da época" (Gauchet, 2007, p. 140). Ilustrativas do antiparlamentarismo à esquerda e à direita naquele contexto são as obras de George Sorel, *Reflexions sur la Violence* (1990 [1908]) e Carl Schmitt, *Parlamentarisme e Démocratie* (1988 [1923]).

parecia obsoleto frente aos problemas colocados pelo desenvolvimento social, econômico e técnico, o que teria minado sua legitimidade.

A esse respeito, Alberto Torres argumentava que o sistema parlamentar forjado pelo pensamento político do séc. XVIII como tentativa de resolver o problema do equilíbrio de poderes entre o monarca e a burguesia não poderia servir de paradigma para a organização do Estado moderno. Segundo esse autor, durante o séc. XIX a instituição parlamentar funcionou no sentido de possibilitar o convívio entre duas correntes de opinião – a conservadora e a liberal – cujas divergências se limitavam a questões tributárias, jurídicas e diplomáticas. Naquele contexto, a função do parlamento era, fundamentalmente, impor limites ao poder arbitrário dos monarcas através da instituição de mecanismos representação da sociedade. Esses elementos, entretanto, tinham praticamente desaparecido nas sociedades contemporâneas. O século XX enfrentava um processo de crescente pulverização de interesses e radicalização dos conflitos, o que dificultava imensamente seu processamento pela instituição parlamentar:

> "Hoje, tanto na Inglaterra, como na França, na Alemanha, e nos Estados Unidos, sentimentos, interesses e opiniões, dividem-se e multiplicam-se, em diversas direções e múltiplas variantes. (...) O governo de gabinete, função da política de partidos, não tem cabimento nesta confusão de pensamentos. À política de luta entre o governo e a oposição há de suceder a de crítica e de organização; e o regime parlamentar é um sistema permanente de rivalidades e antagonismos. (...) Sob sua ostentosa encenação, e por entre os espetáculos ruidosos de seus debates, o que vive, realmente, é a competência dos espíritos e das cobiças, no que têm de mais superficial e mais nocivo; a vaidade dos torneios parlamentares — perfeitas justas de cavaleiros intelectuais, iguais aos encontros de senhores feudais — as tricas da cabala, da sugestão e da influência. O parlamentarismo é a antítese da organização, e do governo consciente e forte; é o regime da dispersão, da vacilação, da crise permanente. Ora, se há uma verdade a se impor a quantos cuidam dos problemas políticos contemporâneos, é a de que a fase que atravessamos exige a investidura, nas funções do governo, de capacidades muito conscientes, muito seguras, muito livres e muito fortes" (Torres, 1978 [1914], p. 246).

Essa incisiva crítica de Alberto Torres ao parlamento – "antítese da organização" – se fundamentava em um diagnóstico do tempo presente. No caso específico brasileiro, a alusão à essência teatral daquela instituição, cujos membros nada mais faziam que desempenhar uma "ostentosa encenação", funcionava para marcar o contraste entre a instituição e os problemas concretos do povo, secularmente ignorados pelas elites políticas. Para Torres, o parlamento reproduzia no âmbito político os mesmos males dos quais padecia a vida intelectual brasileira: o dogmatismo, a

emulação de modelos estrangeiros, a retórica vazia, o "apego às belas frases", em suma, o desprezo aos problemas sociais e econômicos práticos do "país real".

Oliveira Vianna, por sua vez, radicalizou a crítica de Alberto Torres. Segundo ele, o parlamento moderno passava por uma profunda perda de "representatividade". Em meados dos anos 1920, constatava, "os grandes interesses nacionais, tais como os interesses da vida econômica, (...) est[ariam] procurando outros órgãos de expressão mais competentes, mais eficazes, mais representativos do que as corporações estritamente políticas" que atuavam no recinto parlamentar. Em suas palavras, "os parlamentos deixa[vam] ver cada vez mais a sua inutilidade, a sua imprestabilidade como órgãos auxiliares do governo político das sociedades" (Vianna, 1927 p. 105-106).

Essa posição antiparlamentarista adquiriu uma contrapartida positiva nos textos do autor sobre o direito do trabalho nos anos 1930. Neles, Oliveira Vianna defendeu a competência normativa da justiça do trabalho e das corporações profissionais como medida para tornar eficaz a resolução dos conflitos surgidos no âmbito da sociedade industrial e superar a crise parlamentar diagnosticada já nos anos 1920 (Vianna, 1983 [1938]). Como observa Ângela de Castro Gomes (1993), Oliveira Vianna considerava que "no mundo moderno, não havia mais a possibilidade de se manter o monopólio da prerrogativa legislativa no parlamento, uma vez que com isso arriscava-se a agilidade e a eficiência necessária a um novo modelo de administração pública" (Gomes, 1993, p. 51). Assim, o fim do monopólio do parlamento para a aprovação de normas jurídicas teria como corolário a competência das organizações profissionais e da justiça do trabalho para estabelecimento de normas coletivas e reguladoras de suas próprias atividades.

4.3. Ressubstancializar o política

Diante de todas essas críticas às instituições e procedimentos do governo representativo liberal, levadas a cabo por Alberto Torres e Oliveira Vianna, como eles elaboravam uma resposta para o dilema da constituição política do povo? Que tipo de alternativa apontavam para substituir o princípio majoritário do sufrágio, a forma partido e a instituição parlamentar? Como era possível sustentar o princípio de uma soberania popular-nacional sem eleições, políticos profissionais, ou mesmo uma assembleia política como *locus* da soberania, como no caso de Oliveira Vianna? Em

outras palavras, em que medida era possível falar em "democracia" numa organização política destituída dessas instituições?

Para substituir as instituições clássicas do governo representativo, os autores exigiam uma política orgânica, capaz de conferir maior substância aos elementos organizados da sociedade civil em detrimento da regra da maioria. No modelo institucional propugnado por eles – a despeito das diferenças que apontarei adiante – o poder executivo passava a se constituir como *locus* privilegiado da representação dos interesses sociais no interior do Estado. Ambos defendiam um programa de centralização política no Executivo Federal como forma de neutralizar os poderes locais. A tensão entre o uno e o múltiplo, tenderia a se resolver em favor do primeiro, na concentração de poder e competências no topo da administração federal em detrimento da autonomia local.

Também na obra de ambos os autores, a introdução da representação profissional era considerada fundamental como nova forma de comunicação entre Estado e Sociedade Civil. Contudo, a institucionalização prática do corporativismo, como veremos, era distinta em cada um deles.

Alberto Torres identificava seu programa político como uma forma de "democracia social", na qual caberia ao Estado garantir direitos econômicos aos cidadãos. De acordo com o autor, a máxima do "governo *do* povo *pelo* povo" deveria ser substituída por um "governo *do* povo *para* o povo", o que significava dizer que o povo não deveria participar *diretamente* das decisões do Estado, apesar de ser a fonte de toda a autoridade política. A era da "democracia política" seria sucedida por uma era da "democracia social", a qual se definiria não pelos seus procedimentos, mas pela garantia de direitos substantivos aos cidadãos:

> A democracia política foi uma destas conquistas parciais: obra da burguesia do dinheiro e das letras, ela realizou a ascensão desse novo poder, consagrando expressamente, para todos, os direitos de que estes careciam, e que reclamavam; direitos que, assim outorgados à massa proletária e miserável, nada lhes conferindo que fosse realmente prático, não as elevaram, também, ao nível do seu oficioso patrono e porta-voz. Destas posições resultou a atitude de luta, entre as classes. A democracia social, sucedendo à democracia política, substitui-se o encargo falaz de formar e apoiar o cidadão" — tipo clássico do titular dos direitos políticos — pelo encargo de formar e apoiar o "homem", o "indivíduo", o *socius* da nação contemporânea" (Torres, 1978 [1914], p. 229).

A possibilidade de realização dos ideais dessa "democracia social" exigia a instauração de um sistema real de "igualdade de oportunidades" que pusesse fim aos privilégios derivados do poder econômico. A democracia social dependeria, portanto, da superação do "novo despotismo" da sociedade burguesa, fundado, segundo Torres, no enfraquecimento da autoridade estatal em benefício dos capitalistas.

Para Torres, no mundo contemporâneo não era o excesso de autoridade do Estado que constituía a principal fonte de opressão social. O velho despotismo dos reis e nobres, argumentava, teria sido substituído por um novo despotismo dos *trusts* e dos especuladores das Bolsas de Valores:

> "A idade moderna procurou realizar, com o governo representativo, a transação entre o indivíduo e a sociedade; mas o individualismo, no arrancar ao Estado a direção dos interesses sociais e econômicos, bateu de encontro aos abusos do seu próprio princípio, substituindo o despotismo do Estado pelo despotismo de indivíduos e grupos eventualmente mais fortes. O milionário, o sindicato capitalista, o 'trust', representam, hoje, a mesma influência e o mesmo poder de Felipe II, de Colbert, das 'chatered companies'" (Torres, 1933 [1914], p. 244).

Assim, a era da abstração liberal, caracterizada por uma concepção formal dos direitos, tivera como efeito o deslocamento do despotismo da esfera do Estado para a sociedade civil. Por isso, Torres reiterava o papel dos governos na proteção social do indivíduo, única forma de reação à opressão exercida pelos grandes capitalistas. O ideal de igualdade de oportunidades que orientava sua proposta de "democracia social", não poderia ser alcançado enquanto o "aparelho político-administrativo" não recobrasse suas forças e sua capacidade de ação, de modo a impedir a reprodução da ordem do *privilégio* que reinava na sociedade civil.

O fortalecimento do Estado, nesse registro, era um imperativo para a proteção do cidadão em uma era na qual o poder despótico passara a ser exercido pelos "novos reis das soberanias argentarias". Ao paradigma do constitucionalismo liberal deveria ser incorporado um novo conjunto de direitos que garantisse uma verdadeira igualdade de condições:

> "Redigidas com a forma das reclamações revolucionárias contra a realeza, as leis constitucionais só consideram *direitos*: a liberdade, a segurança, a igualdade política, e outras aquisições, materiais e intelectuais, já realizadas pelo homem. Garantem a vida, como expressão da existência, não reconhecem, porém, a todos os homens, perante a sociedade em que vivem, nenhum título à soma de faculdades e bens elementares necessários para que

> a existência não seja um simples vegetar, para que o organismo disponha, sempre e em toda parte, no lar, nas ruas e no campo, da luz, do ar, do alimento, da salubridade, da higiene, do vestuário confortável e decente; para que o espírito possa adquirir as noções indispensáveis à vida e ao trabalho; para que as condições de êxito social sejam, dada a igualdade das capacidades, iguais para todos" (Torres, 1978 [1914], p. 124).

Ao enfatizar a insuficiência dos direitos formais das constituições liberais, Torres não estabelecia – como fariam Francisco Campos e Azevedo Amaral (cf. capítulo 6) – uma relação de auto-exclusão em relação às liberdades civis. Antes, as considerava complementares. Daí sua concepção de cidadania incluir direitos substantivos que garantissem uma existência material digna para a maioria do povo, sobretudo a população rural. Realizar uma cidadania social demandaria uma política estatal capaz de garantir as condições materiais básicas para o desenvolvimento da autonomia individual, o que implicaria ações no sentido de democratizar a posse da terra e melhorar a vida dos camponeses.

Torres não chegou a propor um projeto de reforma agrária, mas sua rejeição ao modelo econômico brasileiro, baseado no grande latifúndio e na monocultura voltada para a exportação, o levou a defender uma reforma das relações econômicas no campo em prol dos pequenos proprietários e camponeses. Nesse sentido, ele afirmava que

> "com a criação das indústrias agrícolas comuns, capazes de produção para o comércio, e com a localização do maior número possível de brasileiros em situação de poderem obter da terra, como se dá nos países mais civilizados, tudo de que pode carecer uma família, solveríamos dois problemas: o de suprir, nas cidades, as populações ocupadas com outras indústrias, dos gêneros indispensáveis à vida ordinária, e o de criar conforto e prosperidade, para grande número de patrícios nossos. Localizar em boas terras famílias brasileiras é o dever elementar de assistência, imposto à sociedade pelo interesse de uma geração que se vai perdendo, na ociosidade ou no parasitismo" (Torres, 1978 [1914], p. 135)

No que se refere à institucionalização jurídica do princípio do governo do povo, Alberto Torres enfatizava a necessidade de selecionar as elites capazes de administrar o Estado na consecução desses direitos substantivos que caracterizavam a nova "democracia social" por ele preconizada. Se do ponto de vista das políticas públicas, o Estado deveria garantir a igualdade de oportunidades, o problema do poder propriamente dito seria resolvido em uma chave tutelar.

Torres argumentava que apenas um sistema republicano de seleção de elites, atuando no sentido de diminuir o peso do poder econômico e da ascendência familiar,

seria capaz de selecionar uma classe dirigente, tecnicamente qualificada e vocacionada a agir em nome da vontade coletiva. A "verdadeira democracia moderna", defendia ele, se realizaria como uma espécie de república capacitária:

> "(...) e se os governos velassem pela educação e seleção intelectual da sociedade, facilitando aos capazes menos afortunados o acesso às escolas e aos cursos superiores, e dificultando, quanto possível, o curso acadêmico aos que só o alcançam graças ao privilégio da riqueza paterna, poder-se-ia dizer que estaríamos em vésperas de realizar uma verdadeira democracia moderna, onde nenhum braço, como nenhum cérebro, se perderia, na inércia, ou por abandono" (Torres, 1978, [1914], p. 133).

Nessa democracia, o governo e a administração deveriam estar a cargo daqueles que se mostrassem mais qualificados para tal: "o governo só pode ser função de capazes", concluía (1979 [1914], p. 250).

Alberto Torres não chegou a propor – como o faria Oliveira Vianna – a abolição do sufrágio individual e da representação parlamentar[76]. Em seu projeto de reforma constitucional, defendia a combinação de diferentes modos de representação, - majoritária, proporcional e corporativa[77] - bem como a necessidade de um poder executivo centralizado e com amplas competências.

Nesse sentido, ele propunha a criação de um Poder Coordenador, composto por um Conselho Nacional com membros representantes do Senado, da Câmara de Deputados, o Presidente e Vice-presidente da República, ministros do STF, diretores do "Instituto de Estudo dos Problemas Nacionais", todos com cargos vitalícios. Dentre as principais funções do Conselho Nacional estariam: o controle de constitucionalidade; a verificação dos poderes de Presidentes, Senadores e Deputados; a autorização para intervenção federal nas províncias; a manutenção de um equilíbrio entre a legislação tributária e a política econômica, em âmbito local e nacional; a harmonização entre os

---

[76] A esse respeito, é interessante fazer referência a uma passagem em *Problemas de Política Objetiva* (1974 [1930]), na qual Oliveira Vianna reprovou precisamente esse "equívoco" de seu antigo mestre. Para Vianna, Alberto Torres conservara o sufrágio universal no seu projeto de reforma constitucional "sem grande razão", mas, minimizou o discípulo, esse instituto é ali "apenas um meio de "revelação do sentimento popular", não "um mandato imperativo ao seu representante no poder". A elite dirigente que teria que "imprimir à massa social a direção mais racional e mais sábia" (Vianna,1974 [1930], p. 51).

[77] Segundo seu projeto de reforma constitucional, a câmara seria "composta de 125 membros, sendo a metade deste número eleita por distritos eleitorais; um quarto, por Estados; e outro quarto, por todo o país. A representação corporativa seria feita no Senado: 5 senadores eleitos por todo o país, 21 pelas províncias e distritos e 37 pelas associações culturais e profissionais. A expectativa de "qualificar a representação", e aproximar os políticos dos problemas nacionais estaria contida na exigência da seguinte condição de elegibilidade: "a apresentação de um programa, contendo um estudo sobre os problemas nacionais e as providências que o candidato julgar necessárias à sua solução" (Torres, 1978 [1914], pp. 253-54)

poderes e a preservação do solo e das riquezas naturais do país. (Torres, 1978 [1914], p. 252). O Poder Coordenador era concebido como um mecanismo para reduzir a influência dos interesses privatistas e "estadualistas", nos quais Torres considerava estarem enredados os partidos políticos. Ele via na representação política de segmentos e personalidades "destacadas" na vida social, econômica, religiosa e cultural do país um contraponto a essas patologias da República brasileira.

A representação do povo no Estado deveria ocorrer, portanto, de forma mista: em um eixo, seguindo a modalidade de representação eletiva; em outro, por meio da adoção de formas corporativas, incluindo a representação das associações profissionais e culturais. A representação eletiva e a representação corporativa comporiam um parlamento misto em um desenho institucional bastante próximo do que seria aprovado na Constituição de 1934.

Esse modelo de representação mista viria a corrigir o que Alberto Torres considerava ser um *déficit de representação* do povo no contexto da democracia partidária. Ele possibilitaria "dar a mais completa realidade possível à representação das opiniões e dos interesses" (Torres, 1978 [1914], p. 254). Assim, as associações profissionais e culturais tornar-se-iam porta-vozes da "opinião nacional", tarefa que os partidos políticos de base regional – como já salientado – se revelaram incapazes de realizar.

A legitimidade da introdução da representação dessas associações no Estado baseava-se no argumento de que elas "descreviam" o social de modo mais realista e substantivo. A introdução da representação corporativa constituiria, portanto, *uma forma de conferir cognoscibilidade ao social*, possibilitando a expressão política de identidades sociais "concretas".

Através das corporações, o Estado entraria em contato com uma poderosa fonte de informações acerca dos problemas práticos e cotidianos do povo, sobretudo aqueles advindos do mundo do trabalho. Por isso, Alberto Torres avaliava se tratar de uma forma de "representação mais verdadeira" dos grupos e classes que compunham a

sociedade, do que aquela realizada exclusivamente pela regra da maioria e pelos partidos políticos[78].

É importante destacar que a introdução da representação corporativa ocorrera precisamente no interior de uma semântica democrática e representativa. Tratava-se de possibilitar uma "representatividade" efetiva ao povo no exercício do poder político que, no diagnóstico de Torres, estava defasada pela utilização exclusiva do critério majoritário. No modelo proposto por ele, a *soberania do número* seria relativizada pela *soberania das corporações*; uma forma mista da constituição política do povo, que acolhia o *demos* tanto como conjunto de indivíduos via eleições, quanto pelas corporações econômicas e culturais[79].

Já em Oliveira Vianna, a resposta à questão acerca da constituição política do povo se desenvolveu a partir de três componentes principais: a centralização política, a autonomia da justiça frente os poderes locais e a exclusividade da representação corporativa como substituto do sufrágio individual.

Os dois primeiros pontos de seu programa – a defesa da centralização política e da autonomia judiciária – respondiam ao diagnóstico sociológico da dominação dos caudilhos locais. Vianna acreditava que a centralização política e autonomia judiciária eram os únicos mecanismos eficazes para enfraquecer e estabelecer limites ao arbítrio dos caudilhos locais, reduzindo a parcialidade dos magistrados e o abuso de poder sobre as populações pobres do campo.

A organização de uma justiça federal imune ao arbítrio e interferência política dos "potentados locais" consistiria, assim, em Oliveira Vianna, num pressuposto básico da concepção de cidadania. Para o autor, era precisamente a autonomia do poder judiciário federal que garantiria a vigência dos direitos civis básicos

---

[78]Como demonstra Barreto (2004), os anos 1930 foram marcados por um rico debate acerca da representação de classes no Brasil. A instauração de um governo técnico e racional, que se emancipasse ou, pelo menos, relativizasse as paixões da política partidária e parlamentar, era vislumbrada por meio da representação corporativa, particularmente das classes produtoras que se tornariam partes legítimas na formação da política estatal. Propostas de representação profissional foram feitas por grupos das mais diversas correntes políticas nos anos 1930: os tenentes do Clube Três de Outubro, o socialista João Mangabeira, Getúlio Vargas, Juarez da Távora, o católico Alceu Amoroso Lima, e também as associações patronais. Havia, contudo, significativas divergências entre tais projetos; dentre elas: a representação corporativa parlamentar (adotada pela Constituição de 1934), a representação corporativa via conselhos técnicos no poder executivo, ou ainda limitando a competência das corporações às funções consultivas.

[79] Tal proposta era próxima daquela defendia pelos teóricos do solidarismo francês, como León Duguit, Alfred Foillé e Émile Durkheim, que defendiam mecanismos de representação corporativa combinados com a representação parlamentar clássica. A esse respeito, ver Bresciani (2007).

nos estados. Apenas por meio de uma justiça autônoma, avaliava, os cidadãos teriam a quem recorrer caso seus direitos fossem aviltados pelos chefes políticos locais.

Assim, o primeiro passo para a construção da cidadania no país não consistia em ampliar os direitos políticos como o direito de voto, mas em garantir as liberdades civis, pressuposto, segundo o autor, de qualquer forma de participação política legítima. Uma justiça autônoma seria um pré-requisito para que a democracia viesse a florescer um dia no Brasil.

O terceiro aspecto da resposta à interrogação acerca do regime democrático em Oliveira Vianna diz respeito ao modo da *figuração* política do povo, diante do qual o autor introduziu o problema da representação corporativa. Para Vianna, era preciso levar a cabo a substituição de uma democracia baseada no critério majoritário da representação eleitoral clássica para o que ele chamou de uma "democracia de participação coletiva". Tratava-se de deslocar a fonte da soberania do sufrágio individual para o "sufrágio de classe".

No seu projeto, o critério para a definição do *demos*, isto é, daqueles que podiam participar da vida pública e das decisões do Estado passava a residir *exclusivamente* no pertencimento às associações e corporações:

> "(...) a participação coletiva é a pedra de toque de uma verdadeira organização democrática. Uma democracia só é realmente digna deste nome quando repousa, não na atividade dos seus cidadãos, *agindo como tais*, isto é, como *indivíduos;* mas, na atividade dos seus cidadãos agindo como *membro* desta ou daquela corporação, como parcelas *de um dado agrupamento,* unidos pela consciência de um interesse comum – de classe" (Vianna, 1974 [1930], p. 95).

Como se nota, a recusa do princípio majoritário inseria-se na semântica da democracia, isto é, remetia a uma ideia de participação política dos cidadãos, ainda que fora da aritmética do voto individual. No caso de Oliveira Vianna, tratou-se notadamente de abolir a figuração do povo a partir dos votos individuais, isto é, da negação de uma representação serial do social. O povo, para Oliveira Vianna, só podia ser *decifrado* por meio das corporações profissionais, núcleo da sua concepção de representação.

Assim, a vinculação entre cidadania e pertencimento às corporações configurava a nova modalidade de democracia propugnada por Oliveira Vianna. Em

conferência de 1939, intitulada *A Política Social da Revolução de 1930*[80], o autor esboçava as principais características do novo modelo, enfatizando as diferenças entre a "velha" e a "nova democracia". De acordo com ele, os conselhos administrativos e técnicos criados no Estado Novo lograram uma representatividade do povo muito superior àquela alcançada pelos antigos partidos e assembleias políticas da Primeira República.

A restrição das eleições e dos partidos operada por Getúlio Vargas teria realizado a passagem de um sistema de castas políticas para uma democracia com a "participação direta" do povo no Estado. Vianna apropriou-se e reelaborou a linguagem rousseauniana para defender que na ordem política pós-1930 o povo deixara de se constituir enquanto mero coadjuvante, que se fazia presente na vida política apenas "de quatro em quatro anos", para exercer "influência direta" nas decisões do governo por meio dos novos conselhos:

> "O Estado *soi-disent* liberal-democrático – que o movimento revolucionário de 1930 destruiu – havia se tornado, destarte, aqui *um sistema de governo, cuja característica principal era justamente a ausência do povo*. O povo estava ausente dele: e o estava precisamente porque aquele regime, fiel, aliás, aos seus postulados fundamentais – reduzia a representação do povo exclusivamente à *representação política* ou à *representação dos partidos*, não reconhecendo nem a forma mais legítima da *representação do povo*, que é a representação das profissões, nem estas instituições, tão expressivas e vivas, da organização social das classes, que são as associações profissionais (Vianna, 1951 [1939], p. 91, grifos do autor).

A representação profissional foi apresentada nessa conferência como uma forma de democracia "mais autêntica", "mais participativa", "mais legítima", que a representação política eleitoral ou partidária. Em tal narrativa, o povo já não era um mero agregado de indivíduos, massa amorfa e desarticulada, mas passava a constituir um povo organizado, integrado a partir das comunidades de interesses forjadas no âmbito profissional.

As associações profissionais surgiram como uma espécie de "ágora moderna" – a expressão é do próprio Oliveira Vianna – onde os cidadãos desenvolveriam uma cultura cívica e seriam educados "no sentimento da solidariedade social, na

---

[80] A conferência foi publicada em 1951 juntamente com outros ensaios sob o título "Direito do Trabalho e Democracia Social: o problema da incorporação do trabalhador no Estado" (Vianna, 1951)

compreensão do interesse coletivo, na consciência do bem comum das suas respectivas profissões" (Vianna, 1951 [1939], p. 85)[81].

Na democracia corporativa, o papel dos partidos como "organizadores da opinião pública" foi substituído pelos sindicatos. O pertencimento às corporações é que conferiria o direito de ser representado, já que eram elas as responsáveis por produzir o nível mínimo de "socialização" exigido para a participação política. A sindicalização constituía, assim, um filtro para o exercício da cidadania.

No limite, eram as corporações que constituíam o povo, pois a partir delas é que o cidadão se tornaria apto para a vida pública; elas retirariam o indivíduo do âmbito do egoísmo, de modo a permitir sua participação na vida do Estado. A esse respeito, Oliveira Vianna sustentava que a modalidade "de governo do povo" mais adequada às sociedades contemporâneas deveria selecionar seus "quadros dirigentes" ou "elites" no seio das próprias classes profissionais (Vianna, 1951 [s/d], p. 159): o povo converter-se-ia em soberano na forma das corporações e de suas elites profissionais, únicas a revelar os *interesses* legítimos a serem representados no Estado.

É nesse sentido também que Vianna avaliava que o Estado Novo havia superado a lógica da representação-delegação e da representação-mandato, permitindo uma participação direta das classes no governo. Para o autor, o Estado Novo

> "ampliou o quadro da representação popular, instituindo novas formas mais significativas e mais compreensivas de representação do povo, como sejam a *representação sindical*, a *representação profissional* e a *representação dos interesses;* por outro, justamente com campo de exercício destas novas formas de representação, abriu-se um largo crédito à técnica das *autarquias administrativas*, às instituições paraestatais e às organizações corporativas, através das quais o povo-massa e o povo-burguesia, o povo que trabalha e o povo que faz trabalhar podem partilhar, *diretamente* – sem necessidade de delegações ou mandatos conferidos a castas políticas - do governo e da administração dos negócios públicos" (Vianna, 1951 [1939], p. 92-93).

Sem prejuízo da óbvia motivação política do autor e de como ele expressava o sentido da política sindical estadonovista, creio ser importante destacar que a identificação das novas instituições como "conquistas democráticas" fundava-se no

---

[81] Bresciani (2007) enfatiza que as propostas de representação profissional em Oliveira Vianna no Brasil guardam afinidade com o projeto dos intelectuais do "solidarismo" francês, ligados ao radicalismo republicano. Autores como Emile Durkheim, León Duguit, Alfred Fouillée tinham em comum a ênfase nos mecanismos de criação de solidariedade e cooperação em uma sociedade ameaçada pela dissolução; viam no Estado moderno a instituição jurídica da solidariedade moral e defendiam instituições de representação profissional. Ver Bresciani (2007, pp. 390-407).

imperativo de apreensão do povo em sua concretude sociológica. Tratava-se de uma resposta ao dilema da figuração do povo em uma era de abstração do social: as corporações profissionais eram consideradas como o povo "real", "concreto", "substantivo", "organizado". Opunham-se, portanto, a uma descrição dessubstancializada do social, sem referência à posição profissional que os indivíduos ocupavam na sociedade; elas também eram mobilizadas para refutar a imagem do social como espaço de agregação de preferências subjetivas dos indivíduos.

4.4.Entre as corporações e a república capacitária

A narrativa da democracia corporativista tornava-se plausível pela indeterminação originária do sujeito político da democracia, o povo. Os contornos dessa concepção de democracia, tratados acima, se desenvolviam em torno de uma dupla negação: primeiro, em relação à experiência da República brasileira, incapaz, segundo os autores, de realizar os princípios contidos na Constituição de 1891; segundo, numa negação das próprias promessas dos segmentos liberais reformistas, que almejavam realizar por meio de reformas como o voto secreto, o princípio do governo do povo, uma "representação verdadeira" da sociedade brasileira.

As obras de Alberto Torres e Oliveira Vianna devem ser lidas na chave dessa dupla negação, diante da qual ambos buscaram alternativas no horizonte de uma *democracia corporativa* e de uma *república capacitária*. Ainda que com uma configuração institucional distinta, os autores viam na representação corporativa uma forma de superar o que consideravam patologias dos princípios da *representação eletiva* e da *democracia de partidos.*

Em suas obras havia um receio de que a representação partidária e parlamentar constituísse uma ameaça à unidade política, o que conduziria ao domínio de uma oligarquia autointeressada e facciosa. Nesse sentido, a democracia corporativa mostrava-se refratária ao reconhecimento da legitimidade de divisões ético-políticas no interior do Estado. Ao que considerava ser um "artificialismo" das agremiações partidárias (dissociadas do "povo concreto"), a democracia corporativista, especialmente Oliveira Vianna, recaia em uma concepção essencialista do político, pois reduzia a identidade política do cidadão a sua posição" objetiva" no âmbito de uma determinada categoria profissional. A identidade política do cidadão era, desse modo, reduzida ao *interesse* do membro de uma determinada classe profissional, como se a

cidadania se restringisse a esse âmbito específico da vida social. Nesses termos, a democracia corporativista com sua exigência de ressubstancialização do político, constituía uma limitação dos modos de expressão da soberania popular.

O que em um primeiro momento pareceu ser o esboço de uma concepção complexa da soberania popular, a apontar para a pluralidade de meios de expressão da vontade coletiva como forma de superação da democracia eleitoral – como é o caso de Alberto Torres e sua defesa de um parlamento misto (eleito por sufrágio universal e pelas corporações) – terminou em Oliveira Vianna por se converter em uma concepção unívoca e restritiva da soberania do povo, a qual teria nos conselhos técnicos sua única forma de expressão.

A representação corporativa exclusiva – tal como concebida Oliveira Vianna, como substituta da representação partidária – funcionava no sentido de obstruir e/ou abolir a expressão política de conflitos de ordem ideológica, territorial, religiosa, etc.. Um Estado organizado em bases exclusivamente corporativas conduzia, portanto, a um estreitamento das modalidades da soberania popular. Tal perspectiva repercutia, no limite, uma utopia de despolitização do social.

Capítulo 5 – Questão Social e Democracia

"O tenentismo (...) obedeceu a necessidade imperiosa de representação das classes médias urbanas (...)"
Virgínio Santa Rosa, O Sentido do Tenentismo, 1933

"Nesta inefável democracia em que vivemos, tudo quanto cheira a povo se torna suspeito"
Caio Prado Júnior, *O Programa da ANL*, 1935

"Marchamos, assim, rapidamente, à implantação de um governo popular revolucionário, em todo Brasil, um governo do povo contra o imperialismo e o feudalismo e que demonstrará na prática, às grandes massas trabalhadoras do país, o que é a democracia e a liberdade".
Luis Carlos Prestes, *Manifesto da Aliança Nacional Libertadora*, 1935

O presente capítulo examina as concepções de democracia à esquerda do espectro político brasileiro. Livros como *A Desordem* (1932) e *O Sentido do Tenentismo* (1933), de Virgínio Santa Rosa[82], os manifestos da Aliança Nacional Libertadora (ANL), e textos de seus militantes Luis Carlos Prestes (1898-1990) e Caio Prado Junior (1907-1990)[83] oferecem um panorama das respostas ao problema da *constituição política do povo* sob a ótica de segmentos políticos engajados em programas de reforma social.

Os textos selecionados para análise, embora pertençam a gêneros distintos - manifesto político, ensaio histórico-sociológico e artigos de jornal – e tenham sido escritos em contextos e com motivações diversas, compartilhavam um núcleo de questões comuns que permite identificá-los como integrantes de uma mesma cultura política. Em primeiro lugar, todos partiam do diagnóstico de que o sistema político brasileiro estava submetido aos imperativos do poder econômico, leia-se, ao poder dos grandes latifundiários que instrumentalizavam as instituições políticas representativas

---

[82] Virgínio Marques Santa Rosa (1905-2001) nasceu em Belém-PA. Filho de desembargador, estudou na Escola Politécnica do Rio de Janeiro, onde se formou em 1927. Trabalhou no Departamento Nacional de Estrada de Ferro, do Ministério dos Transportes. Publicou, além de *A Desordem,* em 1932, e *O Sentido do Tenentismo*, em 1933, um livro de viagens em 1935 chamado "Paisagens do Brasil". Militou na Aliança Nacional Libertadora, no Centro de Defesa da Cultura Popular. Em 1936, contudo, Santa Rosa se aproximou do Integralismo de Plínio Salgado e após o fim do Estado Novo, militou no Partido Popular Sindicalista (PPS). Elegeu-se deputado federal em 1950 pela Coligação Democrática, ligada a UDN (Saes, 2009; Abreu, 2001);

[83] Foram oito artigos publicados entre o final de julho e início de agosto de 1935. Todos foram reeditados e publicados na seção "Documentos" sob o título "O Programa da Aliança Nacional Libertadora" na *Revista Escrita Ensaio,* nº 4, vol. 10, em 1979, que utilizo aqui.

em benefício próprio. Nesse diagnóstico, a concentração fundiária impedia que a vontade popular pudesse se expressar de modo autêntico por meio dos mecanismos da representação eletiva e partidária. Havia, portanto, uma desconfiança quanto à possibilidade de que o povo pudesse exprimir sua vontade política através das eleições e dos partidos políticos.

O que conferia singularidade ao discurso da esquerda brasileira em relação a outras culturas políticas era precisamente o diagnóstico que informava essa desconfiança: nos textos e autores examinados aqui, *as disfunções do sistema representativo eleitoral e partidário no Brasil tinham sua origem no problema da concentração fundiária*. Em outras palavras, a causa do divórcio entre representantes e representados não era atribuída às especificidades socioculturais do povo brasileiro (tais como, personalismo, insolidariedade, baixo nível educacional ou dispersão territorial), tampouco ao despreparo de suas elites ou tibieza das instituições diante dos desmandos das oligarquias. Ao contrário, era a organização econômica do país baseada no grande latifúndio que impedia a realização do princípio do governo do povo.

Ora, ao considerar o latifúndio como sustentáculo da dominação e da opressão popular e, por conseguinte, principal obstáculo ao exercício dos direitos dos cidadãos, a esquerda brasileira conferia à organização fundiária um inequívoco sentido político. O debate sobre a organização institucional de um Estado democrático, isto é, regido pelo princípio da soberania do povo, estaria então estreitamente conectado ao problema da reforma agrária.

O segundo ponto de convergência nos textos aqui tratados – consequência direta desse diagnóstico – era de natureza programática: a instituição de um regime democrático no país não poderia se dar sem a *reforma agrária,* que era pensada não apenas como uma reforma econômica e social, mas como uma reforma política por excelência, já que era considerada como único meio que garantiria o exercício da cidadania por parte do povo brasileiro e sua emancipação frente aos grandes proprietários rurais. A expectativa de uma "democracia popular" – para lançar mão de uma expressão recorrente nos manifestos da Aliança Nacional Libertadora – dependia, portanto, de uma ruptura com a base da dominação política das oligarquias: a propriedade latifundiária.

Contudo, apesar de convergir no diagnóstico acerca do problema do latifúndio e no programa de reforma agrária, os textos ora analisados oscilam entre duas

respostas distintas para a realização prática do princípio do governo do povo: a primeira, que denomino *vanguarda altruísta*, presente com maior ênfase na obra de Virgínio Santa Rosa e nas intervenções de Luís Carlos Prestes, e a segunda, o *participacionismo republicano*, desenvolvida nos escritos de Caio Prado Jr. e em alguns manifestos da Aliança Nacional Libertadora. A *vanguarda altruísta* repercutia a ideia de que o governo do povo se realizaria por meio da virtude dos líderes – seja uma elite militar coesa, sejam os quadros dirigentes do partido –, os quais concentrariam o poder de agência e realizariam a vontade popular. Já o *participacionismo republicano* colocava ênfase na constituição de um espaço político não-estatal, no qual o povo poderia se organizar e agir de modo autônomo, fora dos limites institucionais do Estado. A soberania do povo, nesta última formulação, dependia da efetiva garantia das liberdades públicas, as quais tornariam possíveis modalidades de ação política popular direta – como as greves e manifestações populares.

5.1. Virgínio Santa Rosa: os tenentes como vanguarda do povo

O problema da constituição política do povo na obra de Virgínio Santa Rosa remete à sua interpretação do sistema de dominação estruturado durante a Primeira República brasileira. Para esse autor, tal sistema caracterizou-se pelo domínio dos grandes latifundiários cuja força política advinha da arregimentação eleitoral da massa rural. O fato político mais elementar de nossa república era, para ele, que os proprietários de terra dispunham de um enorme contingente populacional mobilizado de acordo com os interesses particulares dessa classe. Em outras palavras, o sistema político que vigorou no país até 1930 teve como propósito basilar a preservação dos interesses das oligarquias rurais e a marginalização do povo urbano da cena política nacional:

> "Todas as tentativas esboçadas pela pequena burguesia, para conquistar posições de mando no quadro político-social brasileiro, anularam-se de baque ante às resistências todo-poderosas dos interesses dos grandes proprietários de terras. As oligarquias políticas, defensoras da vontade de domínio desses caudilhos, mascaradas em partidos regionais, destruíram os ataques mais propícios e negaram as pretensões mais humanas e aceitáveis" (Santa Rosa, 1976, [1933], p. 28)

De acordo com Santa Rosa, a sucessivas derrotas eleitorais das oposições durante a Primeira República evidenciavam uma "aliança" entre as oligarquias e as

massas rurais, ou melhor, a cooptação das massas rurais pelas oligarquias. Em suas palavras, os políticos ligados às oligarquias "arregimentavam essa poderosa massa bruta, cerca de dois terços da população do Brasil, para esmagar com tamanho peso morto as veleidades de transformação e reforma dos espíritos esclarecidos" (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 31).

O povo rural era então descrito como um ator político fundamentalmente reacionário na história política brasileira. De modo análogo às considerações de Marx sobre o campesinato francês que apoiara expressivamente Luis Bonaparte nas urnas em 1848[84], Santa Rosa se referia às populações do campo como uma "massa bruta", "plebe inconsciente", "peso morto", incapaz, portanto, de protagonizar qualquer processo emancipação. Segundo ele, "o domínio rural é o viveiro de eleitores do cacique das tribos partidárias. Dentro dele, o coronel coordena as massas dispersas, mal presente o aceno do chefe proeminente das oligarquias" (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 118).

Essa massa rural passiva constituída sob laços seculares de dependência econômica era subserviente aos desmandos dos oligarcas e obstaculizava a expressão do eleitorado urbano:

> "Esse regime de subordinação econômica ao *landlord* é que permite o esmagamento das massas urbanas nos prélios eleitorais. Esse pobre diabo, para conservar a proteção do potentado, que o ampara e não o deixa morrer à míngua, é-lhe dedicado como um cão. Nem pode ser de outro modo(...). Reserva-lhe o voto e a última bala da carabina, em sinal de gratidão e reconhecimento. Por nenhum preço rompe o liame dos interesses, a trama que o mantém no quadro social..." (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 118)

A interpretação da Revolução de 1930 feita por Virgínio Santa Rosa e dos impasses políticos que a sucederam, se construía a partir da dicotomia entre os interesses das oligarquias latifundiárias e das camadas sociais urbanas em ascensão. Nesse contexto, o problema central da política brasileira consistia precisamente em romper com as bases do domínio oligárquico, ou seja, abolir ou atenuar a força majoritária do voto rural. Em outras palavras, deslocar o polo do poder do *Brasil rural* para o *Brasil urbano*.

O movimento armado que pôs fim à Primeira República, avaliava Santa Rosa, fora necessário devido ao fechamento político em relação às demandas da

---

[84] Marx, naquele livro, argumenta que o campesinato – "a classe mais numerosa do povo francês" – não podia desempenhar um papel político ativo, devido à dispersão e autossuficiência que caracterizava seu modo de vida. Cf. Marx (2002 [1852], pp. 127-128).

"pequena burguesia", que não encontravam formas de representação política no velho sistema. Segundo o autor, não havia qualquer possibilidade de se levar a cabo as mudanças almejadas no interior da ordem constitucional vigente, de modo que a solução armada mostrava-se como a única viável para os setores políticos urbanos marginalizados pelo regime oligárquico. A Revolução de Outubro de 1930 teria representado, assim, o primeiro lance bem sucedido no rompimento com o círculo vicioso da dominação das oligarquias latifundiárias.

5.1.1. "Ilusões Democráticas"

Na narrativa histórica de Virgínio Santa Rosa, os primeiros anos após a Revolução de 1930 se caracterizaram pela oposição entre os interesses oligárquicos – que se reorganizaram em torno da "reconstitucionalização" do país – e do *reformismo social* defendido pelos tenentes. Santa Rosa avaliava que a reconstitucionalização imediata serviria para beneficiar os interesses das oligarquias regionais, cujo propósito era interromper o processo de transformação social que interessava às camadas médias. Assim, naquele contexto específico, a reconstitucionalização do país em moldes liberal-democráticos era avaliada como um estratagema para o retorno do domínio oligárquico. O direito de voto e o pluralismo partidário obstaculizariam as reformas sociais e as políticas necessárias para a modernização do país.

Nessa perspectiva, a Revolução Constitucionalista de 1932 – a seu ver, uma "revanche plutocrática e reacionária" (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 101) – representava, a despeito de sua "roupagem democrática", um retrocesso em face das "conquistas outubristas":

> "Desconhecer que as necessidades da moderna sociedade brasileira exigiam nova organização legal, era tentar negar a evidência. Só os politicóides, seduzidos pela miragem de um poderio permanente, deixaram-se iludir por aparências enganadoras. A visão estrábica e superficial dos acontecimentos da vida republicana no Brasil, não permitiu que eles vissem que a causa das causas do nosso mal-estar de dez anos foi o esmagamento da pequena burguesia pelas massas rurais mobilizadas pelos nossos barões feudais. Empolgou-os unicamente a roupagem democrática da contenda, o aspecto ideológico da luta" (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 74).

Na perspectiva de Santa Rosa, o Código Eleitoral de 1932 – resultado político dos levantes paulistas contra o Governo Provisório – marcava a ressurreição política das velhas oligarquias. Ainda que reconhecesse alguns avanços procedimentais

na nova Lei Eleitoral, como o voto secreto e o princípio proporcional, o autor acreditava que ela tendia a conservar o mesmo sistema de dominação dos "interesses brutais da maioria" que vigorava antes de 1930. Para ele, o novo Código - "embebido de preconceitos democráticos" – ignorava que o poder oligárquico se sustentava na força eleitoral das massas rurais, e a reintrodução da lógica majoritária do voto e da competição partidária só poderiam servir para fortalecer as oligarquias (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 86-87).

A representação eletiva e o pluralismo partidário, portanto, não poderiam ser adotados no curto prazo. Antes, seria necessária uma reforma moral dos eleitores rurais, no sentido de extirpar "seus vícios radicados" e uma reforma econômica que pusesse fim à dependência desses eleitores em relação aos chefes locais (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 101). A reforma agrária, em particular, é importante frisar, constituía para Santa Rosa, um passo fundamental no processo de emancipação política dos trabalhadores rurais, posto que tocava no fundamento de sua manipulação eleitoral pelas oligarquias.

O fim do latifúndio permitiria a emergência de uma nação econômica e socialmente integrada, composta por cidadãos autônomos. Ao defender o princípio de função social da propriedade, o autor chamava atenção para os efeitos cívicos e culturais da reforma agrária. A intervenção estatal no âmbito da organização fundiária permitiria, por um lado, atacar o privatismo, o "insulamento latifundiário" que caracterizava então a sociedade brasileira e, por outro lado, dar um salto qualitativo não apenas que tange a riqueza material, mas também à sua atividade cívica e cultural (Santa Rosa, 1976, p. 121-122).

A distribuição de terra aos camponeses, pela primeira vez, levaria a cabo a "libertação econômica" da imensa massa de agregados. Em suas palavras, "a reforma agrária é (...) indispensável e inadiável para a consolidação definitiva das conquistas sociais da Revolução de Outubro, no sentido de perfeita expressão política das classes médias" (Santa Rosa, 1976, [1933], p. 124).

A reforma agrária, no limite uma reforma total dada a abrangência de seus efeitos que iam muito além da vida material, não podia, contudo, na avaliação de Santa Rosa se realizar no interior dos mecanismos clássicos da representação eletiva e partidária. Em outras palavras, a ruptura com o domínio oligárquico implicava a suspensão, ainda que temporária, dos mecanismos majoritários da democracia liberal.

O substantivo "democracia" e o adjetivo "democrático" apareciam no texto de Virgínio Santa Rosa quase sempre com conotação negativa, frequentemente associados ao liberalismo. Era assim nas recorrentes fórmulas utilizadas por ele, como "preconceitos democráticos e partidários", "ilusões democráticas" ou "preconceitos regionalistas e democráticos", "fetiches democráticos". Em seu ensaio *A Desordem* (1932) ele já anunciava a falência da "democracia burguesa":

> "A democracia burguesa está falida. O sufrágio universal, os parlamentos, são instituições inúteis, ineficazes e dispendiosas. Só servem para iludir as classes produtoras, como uma promessa de liberdade e *self-government*, falaz e ridícula. Enquanto isso, os partidos políticos, formados de representantes da classe dominante, e os jornais orientadores da opinião pública, de propriedade de capitalistas burgueses, vão explorando o país e engodando o povo" (Santa Rosa, 1932, p. 153).

No Brasil, a democracia teria sido uma forma política que sempre funcionara para manter os privilégios da plutocracia rural. Ela estava associada à "reação intempestiva das oligarquias" que almejavam obstruir o processo de transformação social:

> "É nossa convicção firmada que a social-democracia, com o regime de pluralidade de partidos, ameaça-nos com a eterna confusão. (...) E quem conhece as deficiências do nosso meio partidário, as retaliações pessoais que infeccionam as nossas lutas políticas pode imaginar as consequências desastrosas desse recuo" (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 110).

Como se depreende dessas passagens, a democracia era frequentemente considerada como o oposto do governo do povo, Daí que, paradoxalmente, a ascensão das massas levaria ao fim dessa forma de governo: "a democracia, a forma política por excelência do individualismo burguês, irá desaparecendo ante a investida das massas organizadas e cada dia mais consciente da sua força e dos seus direitos... Assim, o nosso liberalismo-democrático tende a inanição" (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 110).

A falência da democracia liberal não representaria, contudo, o abandono do princípio do governo do povo. Como veremos na próxima seção, no contexto brasileiro, a vanguarda tenentista aparecia como força política capaz de se identificar com a ascensão das massas, e realizar as reformas sociais no interesse do povo brasileiro.

5.1.3. O mandato não-eletivo dos tenentes

Como assinalado acima, Virgínio Santa Rosa propunha uma interpretação da situação política brasileira a partir dos conflitos entre campo e cidade, que se desdobravam também nos conflitos entre o passado e o futuro, atraso e moderno. A legitimidade política do programa tenentista valia-se de uma narrativa do movimento histórico que, de um lado, postulava o anacronismo das classes sociais do campo e, de outro, conferia às classes urbanas o protagonismo da sociedade futura. *Representantes do passado*, as classes rurais estariam condenadas pelo próprio movimento da história a perecer, cedendo lugar às classes urbanas.

A mudança na estrutura socioeconômica brasileira, impulsionada pela industrialização – deslocaria o eixo da produção do campo para a cidade. Em consequência, haveria uma tendência inexorável para que o polo de poder fosse transferido para os segmentos urbanos, em detrimento dos rurais:

> "o processo é lento e inevitável. É inútil tentar fugir, procurando escapar às diretrizes empolgantes do espírito moderno. A ascensão das massas urbanas, acompanha o crescendo do surto industrial e o Brasil, gravitando na órbita da civilização ocidental, não pode ficar alheio ao fenômeno. Pouco adiantam os freios e gemidos, as hostilidades dos temperamentos conservadores e dos espíritos emperrados. O presente veio encerrado no passado, pois a fundação de um melhoramento material, como fábricas, vias férreas etc... já conduzia em seu bojo o germe da futura questão social. Não há como evitar o imperativo social. A avançada das massas é triunfal" (Santa Rosa, 1976 [1933], pp. 103-104).

Assim, ainda que a pequena burguesia constituísse minoria numérica naquele momento específico, seu protagonismo político se legitimava em uma razão histórica: ela continha em germe o futuro da nação. Assim, a tarefa de deciframento do povo que legitimava o poder tenentista se inseria em uma narrativa do progresso e estava informada pelo postulado de que os interesses das camadas urbanas correspondiam à vontade geral do povo brasileiro.

Com esse pano de fundo histórico-social, Santa Rosa se empenhava em demonstrar a centralidade da ação política dos tenentes na luta contra as oligarquias. A Revolução de 1930, sob a égide do tenentismo, era interpretada como momento inaugural de entrada da "pequena burguesia" no cenário político nacional:

> "vitoriosa a Revolução de 1930, abriram-se grandes brechas no quadro social brasileiro. Desfeita a velha moldura constitucional, as novas camadas das nossas populações irromperam, pouco a pouco, na vida partidária nacional. E, pelas brechas subitamente abertas, penetram dia a dia milhares e milhares de pequenos burgueses, clamando pela representação parlamentar e reconhecimento dos seus direitos econômicos" (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 54).

Como se nota, Santa Rosa estabelecia uma identificação direta entre a ação dos tenentes e os anseios das novas classes médias urbanas em ascensão. Com efeito, para o autor, o movimento tenentista constituiu-se, desde os primeiros levantes no início dos anos 1920, como o legítimo "representante" das novas camadas urbanas no cenário político nacional. É este, notadamente, o "sentido do tenentismo", isto é, sua conversão em porta-voz das demandas da pequena burguesia, classe até então destituída de qualquer poder político efetivo. Com os tenentes, sustentava o autor, "as classes médias teriam, possivelmente, a sua primeira expressão política" (Santa Rosa, 1976 [1933], p. 53).

O protagonismo da vanguarda tenentista derivava dessa narrativa histórica que concebia o presente como um momento de indefinição e "desordem". Um tempo de crise em que – para lançar mão do aforismo gramsciano – o velho não desapareceu, e o novo ainda não nasceu. O Exército constituiria a única organização sólida e coesa em uma situação de adversidade extraordinária:

> "O Exército, pela própria natureza de sua função, é disciplinado e forte. A extrema organização das fileiras, a admirável solidez das forças morais da classe constituem uma extraordinária exceção nas sociedades em princípio de dissolução. Daí o facílimo predomínio dos militares nas épocas anormais" (Santa Rosa, 1932, p. 31).

Esse papel de guardião do interesse público e de instituição representativa da sociedade era reiterado no discurso de Santa Rosa. Em outras passagens ele enfatizava a conexão do Exército com as demandas populares às quais não encontravam vocalização nas corrompidas elites políticas:

> O Exército não podia se alhear do estado de espírito das populações nacionais. Formado de elementos de todas as camadas, oriundos de vários pontos do nosso território, tinha de acolher a si, forçosamente, os múltiplos germens de futuras rebeliões. Constituído de indivíduos educados na mais absoluta descrença dos nossos homens públicos, cansados de observar e experimentar a corrupção profunda do país, amadurecera rápido para as arrancadas reivindicadoras" (Santa Rosa, 1932, p. 18).

Dotado de qualidades cívicas e organizacionais, a vanguarda tenentista ocuparia o vácuo de poder aberto pela crise, acelerando o processo histórico em nome de uma vontade geral que não poderia ser apreendida pela aritmética das eleições. Por conseguinte, os tenentes apresentar-se-iam como uma alternativa ao domínio dos latifúndios e das massas rurais incultas do país.

É nesse sentido que argumento que o problema da constituição política do povo na obra de Virgínio Santa Rosa resolve-se a partir da fórmula da *vanguarda altruísta*. Os tenentes seriam os sujeitos políticos privilegiados cuja ação, no limite, levaria a cabo o processo de constituição política de um povo *moderno*, isto é, do povo das cidades, cujos interesses foram historicamente asfixiados pelas elites agrárias. Nesse quadro interpretativo, os tenentes apareciam como detentores de um mandato não-eletivo do povo brasileiro, único grupo social dotado de meios organizacionais e políticos para confrontar a histórica dominação do campo sobre a cidade, emancipando o povo brasileiro.

5.2. Aliança Nacional Libertadora

A Aliança Nacional Libertadora (ANL) foi a principal organização política de esquerda a se opor ao governo de Getúlio Vargas após a promulgação da nova Constituição em 1934. Criada no início de 1935 - seguindo os moldes das Frentes Amplas antifascistas (que na França havia resultado na criação do *Front Populaire*, unindo a Seção Francesa da Internacional Operária (SFIO) e o Partido Comunista Francês (PCF) em 1934) –, a ANL congregava membros de diversos segmentos da sociedade, como militares, sindicalistas e parlamentares, e também coligava forças de um largo espectro político, de liberais progressistas a comunistas (Abreu, 2001). O Partido Comunista do Brasil (PCB), seguindo as orientações do VII Congresso da Terceira Internacional de Moscou, liderava na clandestinidade a nova organização, que em seu programa político, além do combate ao fascismo, defendia a reforma agrária, a nacionalização de bancos e empresas estrangeiras, e melhoria nas condições de trabalho (Abreu, 2001; Hernandez, 1985; Silva, 1969).

Não obstante a efêmera duração da organização - sua fundação data de 12 de março de 1935, e em julho do mesmo ano ela já havia sido posta na ilegalidade com base na recém-aprovada Lei de Segurança Nacional – a ANL logrou difundir-se em

âmbito nacional, com seções em diversos estados do país, e chegou a ter, segundo estimativas, entre de 70 e 100 mil aderentes[85].

Precursor do programa da ANL, o *Manifesto de Maio* de 1930, redigido por Luís Carlos Prestes, antecipava os principais pontos do discurso aliancista. Escrito logo após a derrota eleitoral do candidato da Aliança Liberal, Getúlio Vargas, para o paulista Julio Prestes, o *Manifesto de Maio* publicizava a negativa de Prestes em dar apoio à conspiração da Aliança Liberal. O texto marcava a ruptura de Prestes com segmentos do tenentismo que apoiariam Vargas e pode ser lido como uma denúncia *avant la lettre* da Revolução de Outubro de 1930 e seus protagonistas[86].

No *Manifesto de Maio*, Prestes explorava a antinomia entre povo e oligarquias. Ele denunciava os políticos governistas e oposicionistas que, a despeito de suas contendas e divergências ocasionais, formavam um bloco único de poder, contrário às demandas populares. A farsa do jogo eleitoral, "aparentemente democrático", ocultava a dominação oligárquica e imperialista:

> "Mais uma vez os verdadeiros interesses populares foram sacrificados e vilmente mistificado todo o povo, por uma campanha [da Aliança Liberal] aparentemente democrática, mas que no fundo não era mais do que a luta entre os interesses contrários de duas correntes oligárquicas, apoiadas e estimuladas pelos dois grandes imperialismos que nos escravizam, e aos quais os politiqueiros brasileiros entregam, de pés e mãos atados, toda a Nação" (Prestes, 1966 [1930], p. 417).

Prestes argumentava então que a política institucionalizada não processava os conflitos profundos que dividiam a sociedade brasileira. Antes, ela se constituía como uma farsa cujos papéis estavam reservados exclusivamente aos membros das oligarquias. O ápice dessa encenação eram as próprias disputas eleitorais, a seu ver, um jogo de sombras a criar uma ilusão de democracia.

Em tal contexto, a agenda sufragista de reformas políticas e moralização das eleições era refutada como sendo um programa superficial e inócuo, distante dos verdadeiros anseios populares. Longe de constituir um modo de realizar o governo do

---

[85] Como nota Abreu (2001) os dirigentes da ANL afirmavam que a organização já havia "reunido quatrocentos mil aderentes", mas o historiador Robert Levine, em seu livro *The Vargas Regime*, calculava um número bem menor, "entre 70 e 100 mil participantes" (Abreu, 2001).

[86] Derrotados nas urnas pelas oligarquias paulistas, políticos das oligarquias dissidentes, lideradas por mineiros e gaúchos se aliam aos tenentes e iniciam negociações para um levante militar. Prestes, então exilado na Argentina, é sondado pelos revoltosos para liderar, ao lado de Vargas, a derrubada do regime, porém nega seu apoio.

povo, tais reformas apenas reproduziriam o mesmo sistema de dominação. De acordo com Prestes, "é irrisório falar em liberdade eleitoral, quando não há independência econômica, como de educação popular, quando se quer explorar o povo" (Prestes, 1966 [1930], p. 419).

Por conseguinte, as reformas políticas defendidas pela Aliança Liberal em seu programa, nada mais fariam que transferir o poder de uma fração da oligarquia a outra, deixando de lado os anseios da "grande maioria da população":

> Uma simples mudança de homens, um voto secreto, promessas de liberdade eleitoral, de honestidade administrativa, de respeito à Constituição e moeda estável e outras panaceias, nada resolvem, nem podem de maneira alguma interessar à grande maioria da nossa população, sem o apoio da qual qualquer revolução que se faça terá o caráter de uma simples luta entre as oligarquias dominantes." (Prestes, 1966 [1930], pp. 418-419)

Alguns anos depois dessas intervenções, já em 1935 durante a campanha da Aliança Nacional Libertadora, Prestes repercutia o mesmo diagnóstico elaborado nos anos 1930. Para ele, mesmo após a aprovação da nova Constituição (1934), o país continuava "na política asquerosa dos blocos sem princípio; sem programa; do bloco que está no poder e do bloco que quer o poder" (Prestes, 1986 [1935], p. 264). Essa percepção de uma profunda cisão entre representantes e representados, entre os políticos profissionais e o povo era em alguma medida similar a outras correntes do pensamento político brasileiro à época, porém se distinguia em suas motivações.

No diagnóstico de Prestes, era a própria estrutura social dominada pelo latifúndio e sua combinação espúria com interesses estrangeiros que impedia que o voto fosse um instrumento de realização do ideal do governo do povo. A recusa da representação eletiva se fundamentava, assim, no argumento de que o povo se encontrava impossibilitado de expressar sua vontade de modo autêntico. No contexto de heteronomia socioeconômica, a declaração formal de uma soberania popular pelo voto parecia inócua.

Uma percepção bastante similar do problema político brasileiro foi desenvolvida de modo mais sistemático nos escritos de Caio Prado Jr. Em suas obras *Evolução Política do Brasil* (1933) e *Formação Econômica do Brasil* (1942), o autor se empenhava em demonstrar como o grande latifúndio e a situação de dependência econômica foram os principais traços da formação histórica brasileira. Para o autor, a

conservação do "sistema colonial", isto é, a estruturação de uma economia orientada para a exportação de produtos primários exóticos para os mercados centrais, cuja produção dependia do grande latifúndio, constituía o maior óbice para a afirmação da soberania do povo:

> "No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução históricas dos trópicos americanos" (Prado Jr., 2008 [1942], p. 29).

Patologia que remontava aos primórdios da colonização do país, a espoliação dos recursos econômicos brasileiros em benefício das metrópoles continuava a atormentar o presente. A narrativa histórica de Caio Prado Jr. se construía em torno da tese da persistência desse "sistema colonial" no Brasil contemporâneo. Não obstante reviravoltas políticas (como a Independência e a República) e importantes mudanças na organização do trabalho – como o fim da escravidão –, a "essência de nossa formação" matinha os principais traços do passado colonial. Em suas palavras, "não completamos ainda hoje a nossa evolução da economia colonial para a nacional" (Prado Jr., 2008 [1942], p 11).

A permanência do passado colonial no presente, argumentava o autor, era manifesta na integração subordinada do país no mercado capitalista mundial na condição de mero supridor de matérias primas demandadas pelos países centrais. Também na manutenção da mesma estrutura social baseada na concentração fundiária e na exclusão da maior parte dos brasileiros dos direitos de cidadania mais elementares.

Essa interpretação da história colonial feita por Caio Prado – sintetizada em sua obra de 1942, mas cujas teses já estavam esboçadas no início dos anos 1930 – é importante para o tema da democracia que nos interessa aqui, pois ajuda a iluminar o sentido de sua intervenção política: o subdesenvolvimento político do povo brasileiro teria sua raiz na dependência econômica e na concentração fundiária que o autor diagnosticava na história colonial. Estruturada em bases exógenas, a economia agrária brasileira se mostrava refratária à formação de um povo autônomo, uma "nacionalidade". Em sua defesa do programa da ANL em 1935, ele escrevia:

> "Por seus caracteres próprios, o sistema agrário da fazenda e do latifúndio, se liga a todos os demais elementos da vida econômica e política do país. (...) A população rural que moureja nas fazendas brasileiras constitui não uma nacionalidade, fundamento necessário de um país livre, autônomo e soberano, mas a massa bruta de 'nativos' que (...) servem apenas de pedestal a glória (sic) e poderio econômico das grandes potências da Europa, da América e da Ásia" (Prado Jr, 1979 [1935] p. 122)[87].

O latifúndio constituiria, assim, o maior entrave para a formação dos cidadãos e, por conseguinte, da própria nação: era a partir dele que se estruturavam todas as relações econômicas e políticas que organizavam o país. Para Caio Prado, a situação do país, não obstante a nova Constituição aprovada em 1934, não alterou em nada os pilares daquela estrutura secular: o poder continuava a girar em torno dos velhos coronéis.

Diante desse quadro – e de modo análogo às posições de Prestes do Manifesto de Maio de 1930 – Caio Prado condenava a agenda sufragista de moralização das eleições que, na sua avaliação, não contribuía para romper com a estrutura de poder dos latifundiários:

> "Ninguém se iludirá por certo com estas instituições de fachada, como eleições e representações 'democráticas' em nossos parlamentos. Se formos aos fatos, havemos de verificar que toda política brasileira gira em torno desta hierarquia de 'chefes' locais... (Prado Jr, 1979 [1935], p. 134).

Caio Prado argumentava então que a dominação social baseada na propriedade da terra fundamentava a dominação política, pois garantia o prestígio e os meios organizacionais necessários para se fazer representar. Desse modo, a "democracia" no Brasil, ao invés de se constituir como modalidade de governo do povo, mais se assemelharia a uma associação de fazendeiros:

> "O 'material' da política brasileira é assim constituído, por esta rede de chefes, cada qual com sua base num setor mais ou menos amplo, município, distrito, zonas (...). Todos os chefes locais brasileiros possuem esta base fundiária, na qual assentam seu prestígio e força" (Prado Jr, 1979 [1935], p. 135).

Instituições políticas representativas construídas sob tal base social não poderiam, portanto, converter o povo em sujeito político autônomo. Em consequência,

---

[87] Originalmente publicados no Jornal *A Plateia* entre 25 de julho e 3 de agosto de 1935, os artigos foram escritos quando Caio Prado Jr. exercia o cargo de representante do Partido Comunista junto à seção da ANL no Estado São Paulo.

partidos e políticos profissionais estariam destituídos de legitimidade, posto que seu poder estaria baseado na própria estrutura fundiária oligárquica. Nas palavras do autor, "uma política assim constituída não pode servir de arma de luta contra o regime agrário do país, porque é nele justamente que ela se apoia" (Prado Jr., 1979 [1935], p. 135).

Além de estabelecer essa interdependência entre economia e política, e enfatizar o modo pelo qual a estrutura social baseada nos vastos domínios rurais obstruía a emergência política do povo, Caio Prado também destacava a perversão dos princípios democráticos mais elementares no governo Vargas, como as liberdades civis e públicas. Na sua visão, o país vivia ainda sob o jugo de um governo autoritário que violava liberdades públicas fundamentais, como o direito de associação partidária, a livre organização sindical e o direito de greve.

Em sua defesa da ANL, Caio Prado denunciava que as "atividades populares" eram reiteradamente reprimidas pelo aparato repressivo do Estado varguista, invertendo o princípio "democrático" segundo o qual o poder emana do povo:

> "(...) bastou que [a ANL] assumisse um caráter popular, bastou que se apresentasse como um movimento realmente democrático, para que se voltassem contra ela todas as iras oficiais. É que nesta democracia de fachada toda a política é permitida, contanto que não parta do povo; contanto que o povo seja mantido afastado como simples espectador passivo e submisso dos manejos do alto" (Prado Jr., 1979 [1935], p. 136).

Vale destacar que semanas antes de Caio Prado Jr. publicar essas linhas, o governo Vargas tinha, com base na Lei de Segurança Nacional, proibido as atividades da ANL. Para Caio Prado, essa decisão violava direitos básicos de expressão política das camadas populares, posto que criminalizava o verdadeiro "movimento democrático" com os epítetos de "extremista" e "subversivo" (Prado Jr., 1979, [1935] p. 136). Nessa "democracia de fachada", o povo se via completamente excluído do poder em função das medidas autoritárias do governo.

As críticas ao *status quo* pós-30 nessas intervenções de Caio Prado Jr. e Luis Carlos Prestes se construíam a partir de duas denúncias principais: a da estrutura econômica do país baseada no latifúndio; e da ação autoritária do governo Vargas na repressão das organizações populares. Ambas impediam a organização política autônoma do povo. Para os militantes da ANL não haveria, portanto, qualquer

possibilidade de que o princípio do governo do povo fosse realizado no regime político que vigorava no país.

5.2.1. As formas da "democracia popular": o programa da ANL

A Aliança Nacional Libertadora definia seu programa político com diferentes termos como, por exemplo, "democracia popular", "governo popular", "governo popular revolucionário" e "frente única nacional revolucionária". Não obstante essas expressões fossem utilizadas de forma vaga ou ambígua nos documentos da organização e nos escritos de seus militantes, é possível lançar luz sobre alguns dos elementos que as caracterizam.

Como foi dito, o programa dos aliancistas incluía um amplo leque de reformas sociais e econômicas: a reforma agrária, a nacionalização de bancos e empresas estrangeiras, o não pagamento da dívida externa, leis de proteção ao trabalhador urbano e rural. Dentre todas essas medidas que visavam a constituição de uma *cidadania social* no país, a reforma agrária constituía o núcleo do programa. Isso porque, avaliavam seus líderes, sem o direito à terra, os camponeses permaneceriam excluídos de qualquer possibilidade de exercer efetivamente a cidadania.

A resolução do "problema fundiário" brasileiro (e aqui o programa da ANL convergia com o tenentismo de Virgínio Santa Rosa) constituía, assim, condição *sine qua non* para a realização da democracia no Brasil. Apenas com a reforma agrária, o camponês se tornaria um sujeito político autônomo. A esse respeito, Caio Prado Jr. escrevia:

> "(...) nunca sairemos da situação em que hoje nos encontramos sem uma transformação capaz de fazer do camponês nacional um cidadão livre, consciente e digno como o camponês daqueles países que hoje o conservam à margem da civilização e do progresso" (Prado Jr., 1979 [1935], p. 122-123).

Nesse registro, a distribuição equitativa da terra ia muito além da simples concessão de um direito social: no limite, pode se dizer que a reforma agrária era um ato demiúrgico que criava o povo, dando origem a um conjunto de cidadãos dotados de autonomia para se autogovernar. Em outras palavras, o *governo do povo* dependia da ruptura completa com as bases econômicas da dominação oligárquica: apenas quando o camponês abandonasse sua situação de dependência econômica, ele se transformaria em

"cidadão". Com efeito, a solução do problema fundiário apresentava-se como requisto para que o povo brasileiro pudesse vir a se converter em sujeito efetivo da soberania nacional.

Os aliancistas também ressaltavam que "a democracia no seu sentido mais alto" dependia "da completa liberdade de pensamento, de palavra, de imprensa, de organização religiosa, racial, de cor, etc" (Aliança Nacional Libertadora, "Programa do Governo Popular Nacional Revolucionário", 1935, *in*, Silva,p. 445). A despeito de tradicionalmente estarem associadas ao liberalismo, tais liberdades eram ali concebidas em um registro positivo, isto é, como mecanismos que garantiriam ao povo formas efetivas de participação na formação da vontade política. Essas medidas eram incorporadas no rol de direitos previstos por uma "democracia popular", pois possibilitariam a auto-organização popular e a pressão sobre os governos instituídos.

No mesmo sentido, Caio Prado Jr., enfatizava que uma "democratização cada vez maior da nossa organização política" deveria incluir a garantia efetiva de amplas liberdades públicas, como o direito a manifestações de rua, greves, liberdade de expressão e de associação, segundo ele, condições para uma autêntica expressão política do povo brasileiro:

> "Não é evidentemente a sua simples consagração, num texto constitucional, que torna a democracia uma realidade. Está aí a confusão de muita gente. Não é porque a constituição brasileira declara, solenemente, que nosso regime é democrático, que ele o será necessariamente. Democracia, como outro regime qualquer, não precisa ser declarada, o principal é que se pratique. E o que significa 'praticar a democracia' senão conceder ao povo liberdades de que ele precisa para agir, manifestar e influir na política e na administração do país?" (Prado Jr., 1979 [1935], p. 135).

Nessa definição, a democracia não se limitava ao momento eleitoral, isto é, à autorização para que uma elite por meio de procedimentos de delegação exercesse o monopólio do poder político. A defesa de modalidades de auto-organização popular, fora da estrita esfera governamental, visa relativizar o monopólio do poder pelos políticos profissionais, abrindo espaço para formas *não-eletivas* de ação política. Trata-se de uma espécie de *participacionismo republicano*, uma resposta para o problema da constituição política do povo centrada na participação cívica e direta dos cidadãos e garantida por um conjunto de liberdades públicas.

Essas propostas de formas participativas não-estatais eram um dos pontos mais originais do discurso dos aliancistas em relação ao cânone do pensamento político

nos anos 1930[88]. O programa aliancista, entretanto, não aprofundou possíveis articulações entre essa *soberania das ruas* e formas institucionalizadas de participação. Em alguns momentos, a emancipação aparecia como resultado da própria auto-oganização popular; em outros, era a insurreição guiada por uma vanguarda altruísta, a responsável por libertar o povo da opressão secular.

Tais ambiguidades ficam patentes na análise dos documentos da ANL. Em seu programa lemos que "o Governo Popular, como representante dos interesses das grandes massas da população só poderá ser exercido sob o controle direto do povo" e que "o povo intervirá diretamente com suas sugestões, exigências, participando também praticamente na execução das medidas que lhe interessam" (Aliança Nacional Libertadora, "Programa do Governo Popular Nacional Revolucionário", 1935, *in*, Silva,p. 445). Os aliancistas defendiam, por outro lado, que o governo revolucionário deveria se organizar institucionalmente seguindo a normas tradicionais de divisão de poderes, porém, seu discurso a esse respeito era lacônico:

> "nada diz ser impossível que o Governo Popular tenha a mesma forma aparente dos governos até hoje dominantes, isto é, um governo central, exercido por um presidente, um governo com um Ministério (de maneira que as mais ponderáveis correntes das populações anti-imperialistas estejam representadas no poder); nos Estados e Municípios, idênticos governos exercidos por pessoas de prestígio popular no Estado ou Município" (Aliança Nacional Libertadora, ("Programa do Governo Popular Nacional Revolucionário', *in* Silva 1969 [1935], p. 448).

Em outras passagens, a separação de poderes dava lugar a formulações vanguardistas: "à frente de tal governo poderão ficar homens de real prestígio popular, os homens que verdadeiramente interpretem a vontade da grande maioria popular". (Aliança Nacional Libertadora, "Programa do Governo Popular Nacional Revolucionário", 1935, *in*, Silva, p. 445).

Sobretudo nos escritos de Prestes, tais formulações vanguardistas adquiriam uma perspectiva abertamente insurrecional em que as massas agiriam sob o comando de seus "chefes". Segundo ele, "o poder só chegará nas mãos do povo através dos mais duros combates. (...) 'A ideia do assalto amadurece na consciência das grandes massas'. Cabe aos seus chefes organizá-las e dirigi-las" (Prestes, 1986 [1935], p. 269).

---

[88] Nesse aspecto, trata-se do exato oposto da definição autoritária da democracia, que tratarei no próximo capítulo, a qual se funda na recusa peremptória de qualquer forma de expressão política fora da restrita órbita do Estado.

Não havia, contudo, indicações sobre quais critérios seriam utilizados para identificar os "chefes" das massas, esses "homens" dotados da rara capacidade de interpretar a "vontade popular", e cuja ação obedeceria a rigorosos princípios altruístas[89].

As ambivalências no discurso dos membros da ANL também recaíam sobre as próprias definições do sujeito povo, que variavam entre as concepções *monista* e *plural.* Em algumas passagens, o povo era descrito como um bloco monolítico, um todo integrado, cujas fissuras resultavam exclusivamente da ação nociva dos "inimigos externos". É o que atesta um trecho de seu Programa, que afirmava que o povo compreendia "a totalidade da população de um país, com exclusão somente dos agentes imperialistas e da minoria insignificante que os segue" (Aliança Nacional Libertadora, "Programa do Governo Popular Nacional Revolucionário", [1935], *in*, Silva, p. 444).

Essas oposições entre *povo* vs. *elites, nação vs. imperialismo,* frequentes no repertório da ANL, flertavam com a concepção do *povo-um*. O corpo íntegro do povo estaria sendo parasitado por elementos estranhos – os inimigos internos e externos – contra os quais cumpria uma ação "enérgica", único modo de aniquilá-los. Ganhava espaço nesse tipo de discurso uma percepção salvacionista, na qual a ANL se arvorava na única organização capaz de agir em nome de um povo íntegro, da nação autêntica contra a ameaça de seus inimigos. O governo da ANL

> "(...) será o único governo capaz de uma atitude enérgica frente aos dominadores estrangeiros, porque, apoiado por todo o povo, exercido pelos seus chefes de maior prestígio popular, sofrendo a influência direta das grandes organizações de massa, apoiado nas Forças Armadas de todo o País, será o primeiro governo em nosso País dentro da democracia popular que será capaz de exercer a mais dura ditadura contra os imperialistas e seus agentes" (Aliança Nacional Libertadora, "Programa do Governo Popular Nacional Revolucionário", [1935], *in*, Silva, p. 446).

A ANL, "única organização realmente nacional", que expressava "os verdadeiros interesses do povo", possuiria então as credenciais para pôr fim aos

---

[89] Leandro Konder (1980) constata essa ambivalência na tática adotada pela ANL. Não obstante tenha sido formada tendo como referência o modelo de Frente Popular anti-fascista, a hegemonia do Partido Comunista – então submetido às ordens de Moscou – imprimiu-lhe uma tendência sectária e golpista: "A ANL, ao desenvolver suas atividades, deveria teoricamente ampliar o espectro das forças antifascistas; na realidade, porém, hegemonizada pelos comunistas, ela se revelou um instrumento insuficiente na mobilização das massas e uma base estreita para a aliança com as correntes liberais burguesas" (Konder, 1980, pp. 44-45)

desmandos do imperialismo e de seus "agentes" internos. Ela se apresentava, desse modo, como a detentora do monopólio da representação de um povo unificado.

Em outras passagens, contudo, os aliancistas mobilizavam uma imagem pluralista do povo, que acolhia potenciais divisões internas. Além de reiterar a defesa das liberdades públicas, como assinalado, a própria designação da organização – *Aliança* – supunha já que o *demos* não constituía um bloco homogêneo, mas uma união de grupos sociais e políticos diversificados. Nesse sentido, encontramos em seu programa passagens que remetem à imagem de um *povo-múltiplo*:

> "o governo [da ANL] não será somente um governo de operários e camponeses, mas um governo no qual estejam representadas todas as camadas sociais e todas as correntes importantes, ponderáveis da opinião nacional. Será um Governo Popular, na estrita significação da palavra, por se apoiar nas grandes organizações populares, como sindicatos, organizações camponesas, organizações culturais, Forças Armadas, partidos políticos e democratas etc." (Aliança Nacional Libertadora, "Programa do Governo Popular Nacional Revolucionário", 1935, *in*, Silva, p. 444).

O próprio Prestes recorria às imagens de um povo plural em seus textos, quando clamava pela formação de uma frente ampla antifascista e antiimperialista:

> "para a Aliança Nacional Libertadora precisam vir todas as pessoas, grupos, correntes, organizações e mesmo partidos políticos, quaisquer que sejam os seus programas, sob a única condição de que queiram lutar contra a implantação do fascismo no Brasil, contra o imperialismo e o feudalismo, pelos direitos democráticos" (Prestes, 1986 [1935], p. 266).

Nesses trechos, os aliancistas concebiam a vontade popular como resultado de uma coligação entre diferentes campos políticos. Nessa perspectiva, a unidade de ação política que ela reivindicava não apagava os signos da divisão social.

Essas ambiguidades e oscilações no discurso da ANL e seus militantes – ora elogiando a vanguarda, ora a participação direta; ora mobilizando a imagem de um *povo-um*, ora a de um *povo-multiplo* – não devem subestimar sua contribuição para a discussão do tema da democracia no Brasil no contexto dos anos 1930. Tal como as outras vertentes do pensamento político brasileiro tratadas nesta tese, a interrogação democrática na Aliança Nacional Libertadora tinha que lidar com o tema do deciframento do social e da constituição política do povo. Como tenho argumentado,

essa tarefa dependia de discursos formulados no sentido de conferir inelegibilidade ao povo e a nação, sujeitos da soberania.

A especificidade do programa aliancista naquele contexto residia na reivindicação da legitimidade de uma soberania *extra-institucional* do povo, como forma de superar os limites da agenda sufragista, cuja absolutização do voto restringia a participação política ao âmbito da representação eletiva. A reivindicação desse *espaço político não-estatal*, no qual o povo poderia se organizar, manifestar e influir implicava o reconhecimento de novas arenas nas quais a vontade popular ser revelada. Tais formas de participação do povo constituiriam alternativas em um contexto em que, no diagnóstico dos autores, o voto encontrava-se aprisionado pelo poder econômico.

Outro ponto importante do programa da ANL era o argumento de que a democracia dependia de uma cidadania social substantiva, como atesta a centralidade que assumiu o tema da reforma agrária em seu programa. Questão fundamental da teoria democrática, a complexa relação entre poder econômico e poder político era ali enfatizada na denuncia da concentração da propriedade fundiária no país, a qual corrompia e falsificava toda a formação da vontade política da nação.

Nessa denúncia, havia, portanto, uma interrogação acerca da qualidade da representação política e da própria democracia em sociedades nas quais a distribuição dos recursos materiais e organizacionais é muito desigual. Em tais sociedades, as instituições políticas se tornariam vulneráveis e tenderiam a se converter na expressão pura e simples de interesses particulares das camadas sociais privilegiadas, bloqueando, assim, qualquer possibilidade de constituição de um espaço público comum.

CAPÍTULO 6 – A democracia autoritária

> "O Estado liberal não conseguiu instaurar um verdadeiro regime democrático, pois serviu apenas a que uma classe, um partido, um reduzido grupo de indivíduos explorassem as vantagens do poder, em prejuízo da coletividade. O sufrágio universal, a representação direta, o voto secreto e proporcional, a duração rápida do mandato presidencial foram meios impróprios, senão funestos aos ideais democráticos".
> Francisco Campos, *Problemas do Brasil e Soluções do Regime* (entrevista concedida à Imprensa, em Janeiro de 1938).

> "O conceito da democracia, na sua acepção autêntica, envolve logicamente essa organização hierárquica da sociedade, fora da qual, aliás, não se pode conceber a existência coletiva senão em uma forma de confusão incompatível com a afirmação de uma ideia nacional orientada para finalidades precisas e claras. Supor que a democracia se baseie na igualdade real e prática das unidades componentes do corpo social é uma ideia não somente ilusória em contradição com a realidade objetiva, mas também irreconciliável com o conceito de uma organização nacional concretizada na existência do Estado".
> Azevedo Amaral, *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional,* 1938

Na linguagem política e acadêmica contemporânea a expressão "democracia autoritária" parece compor um oximoro. A convergência, sobretudo no pós-guerra, da ideia de democracia com a de governo representativo baseado na competição interpartidária, eleições periódicas, imprensa livre, estrutura, em boa medida, a antinomia entre regimes democráticos e regimes autoritários[90]. Contudo, no contexto dos anos 1930, essa associação de democracia a um sistema de contestação pública e de competição eleitoral foi objeto de ampla crítica, elaborada tanto à esquerda e quanto à direita do espectro político.

---

[90] Para ilustrar esse entendimento, pode-se fazer referência à obra de Robert Dahl (2005) e sua influência na ciência política no pós-guerra. Dahl define as "democracia reais" – denominadas por ele "poliarquias" – como sistemas políticos caracterizados por um conjunto de procedimentos e instituições capazes de garantir a contestação pública e a competição entre os diferentes agrupamentos políticos. Essa ideia de democracia como método de competição política remonta às obras de autores como Hans Kelsen (2000 [1929]), Schumpeter (1994 [1942]) e Karl Popper (1974). Cf. Rosanvallon (2000, pp. 397-405).

As obras de Azevedo Amaral (1881-1942) e Francisco Campos (1891-1968)[91], analisadas neste capítulo, foram emblemáticas de um esforço não apenas em distinguir o conceito de democracia da doutrina liberal, mas, sobretudo, em estabelecer uma relação de autoexclusão entre democracia e liberalismo. Em que pese a proximidade do universo político desses autores com as doutrinas da extrema direita europeia, o significante *democracia* permanecia em seu horizonte normativo, ainda que seus usos fossem muitas vezes ambíguos: a palavra democracia, quando associada ao liberalismo – como nas expressões "liberal-democracia", "democracia de partidos", "democracia liberal" – era mobilizada pelos autores sempre com conotação negativa, designando uma forma anacrônica de organização do Estado. Por outro lado, o significante democracia adquiria conotação positiva quando associado à afirmação de um sistema social baseado na igualdade de condições e na realização da soberania da nação por meio do incremento da autoridade política do Estado, personificada na figura do Presidente da República. Na economia interna das obras, portanto, é possível estabelecer um par conceitual dicotômico: de um lado, a *democracia autoritária*[92] e, do outro, seu contraconceito, a *democracia liberal.* Enquanto esta designava o regime de competição entre partidos políticos e eleições periódicas, aquela se estruturava em torno da ideia de uma nação una e indivisível, cuja vontade se realizaria na ação demiúrgica do líder.

Os autores da *democracia autoritária* compartilhavam alguns temas com a cultura política corporativista (cf. capítulo 4). Era comum a ambos os projetos, a crítica à forma partido e ao parlamento, a elogio da centralização política e também a proposta

---

[91] Antônio José Azevedo do Amaral nasceu no Rio de Janeiro em 1881. Formado em medicina, exerceu as profissões de jornalista, tradutor e político. Viveu na Inglaterra entre 1906 e 1916, onde atuou como correspondente dos jornais Correio da Manhã, A Notícia, Gazeta de Notícias e Jornal do Comércio. Entre suas principais obras constam, *Ensaios Brasileiros*, de 1930, O Brasil na Crise Atual, de 1934 e o *Estado Autoritário e a Realidade Nacional*, publicado em 1938. Apesar de ligado ao Partido Republicano Paulista e ter apoiado Julio Prestes nas eleições de 1930 contra a Aliança Liberal, ele aderiu depois ao regime varguista, tornando-se um dos principais defensores do Estado Novo após 1937. Francisco Campos nasceu em Minas Gerais e pertencia a uma aristocrática e influente família da qual faziam parte Benedito Valadares, Gustavo Capanema, Olegário Maciel e os Melo Franco. Bacharel em Direito pela Faculdade Livre de Belo Horizonte, exerceu cargos de Deputado Federal (1921-1926), Ministro da Educação (1930-1932), Consultor Geral da República (1933-1937) e Ministro da Justiça durante o Estado Novo (1937-1941). Campos apoiou a Revolução de 1930, unindo-se aos tenentes, seus antigos inimigos, contra Artur Bernardes e o Partido Republicano Mineiros. Enquanto Ministro da Justiça, foi incumbido de redigir o texto que serviria de base para a Constituição de 1937 outorgada por Vargas (cf. Abreu *et aili*, 2001).

[92] A expressão "democracia autoritária" apareceu na obra de Azevedo Amaral "O Estado Autoritário e a Realidade Nacional" (1938). Já Francisco Campos em diversos momentos utilizava os termos *autoritário* e *democrático* como convergentes na definição das instituições políticas do Estado Novo. Daí minha opção por designá-los *democratas autoritários*.

de adoção de mecanismos de representação corporativa. Entretanto, o pensamento político de Azevedo Amaral e Francisco Campos se distinguia daqueles pela proximidade com as doutrinas da "direita revolucionária" europeia, como a ênfase no tema da irracionalidade das massas e a epistemologia antipositivista, bem como pela defesa da restrição das liberdades públicas como medida para a manutenção da ordem [93]. Acima de tudo, a democracia autoritária era singular na exigência de uma hipercentralização do poder político no chefe da nação, que se convertia, como argumentarei, no único intérprete legítimo da vontade popular.

6.1. A democracia contra o liberalismo

A disjunção entre os conceitos de democracia e liberalismo – amplamente explorada nas obras Azevedo Amaral e Francisco Campos – remete ao diagnóstico que os autores fazem sobre a situação sociopolítica do Brasil e do mundo no contexto dos anos 1930. Nas obras de ambos, encontramos uma descrição do presente como um momento em que se vivenciava uma grave crise – por vezes narrada em tons quase apocalípticos – frente à qual as instituições e os modelos de pensamento legados do séc. XIX se revelavam inoperantes. A percepção do presente como um tempo inédito, em ruptura radical com passado, era mobilizada por eles contra as pretensões universalistas da doutrina liberal e dos mecanismos do governo representativo. A "crise atual" – para lançar mão da expressão que intitula um dos livros de Azevedo Amaral e que é ilustrativa dessa narrativa de descontinuidade temporal – resultava do descompasso das ideais liberais em face dos imperativos das sociedades contemporâneas[94]. Para superar esse anacronismo, os autores reivindicavam uma "nova forma de democracia" adequada às condições deste novo tempo.

---

[93] O termo "direita revolucionária" foi usado por Zeev Sternhell (1978) para designar as origens intelectuais do fascismo na Europa no final séc. XIX e início do XX. Segundo o autor, a psicologia social de Le Bon, a filosofia bergsoniana e a escola italiana de sociologia política (Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca) forneceram as principais bases doutrinárias do fascismo. Ao contrário do pensamento conservador cujas premissas básicas, de acordo com Mannheim (2009), são constituídas pela "empatia pelo concreto" e a aversão a todo horizonte especulativo do possível (2009, p. 49), a direita revolucionária acopla uma perspectiva dinâmica da história presente no conceito moderno de revolução a uma filosofia anti-igualitária e irracionalista. Cf. Sternhell (1978; 2006); Mannheim (2009).

[94] Jasmin (2007) analisa o modo pelo qual essa concepção de um tempo descontínuo presente nas obras Azevedo Amaral e Francisco Campos é formulada a partir da recepção de conceitos de Henri Bergson, William James e Georges Sorel, sendo mobilizada para oferecer aos autores subsídios intelectuais para a defesa da Constituição de 1937 e o governo ditatorial (Jasmin, 2007).

Dentre os fatores que teriam alterado a validade dos princípios liberais, a cultura política autoritária destacava a integração das massas à vida pública. Tal integração – ocorrida desde fins do séc. XIX pela extensão da cidadania política a setores cada vez maiores da população – era considerada uma das principais causas do declínio da doutrina liberal e sua crença em um governo racional baseado na representação das opiniões no parlamento. Para Azevedo Amaral, a Primeira Guerra Mundial tivera como consequência "a falência da democracia liberal e parlamentar" e o fim da crença segundo a qual as mudanças sociais poderiam ocorrer por meio de reformas graduais e sucessivas, tal como haviam preconizado os defensores do parlamentarismo (Amaral, 1934, pp. 45-46). Segundo esse diagnóstico, as demandas por reformas estruturais advindas da integração política das massas, já não podiam ser processadas pelo regime parlamentar, e apenas as "mutações revolucionárias" poderiam agora realizá-las.

Azevedo Amaral lançava mão do neologismo "revolucionismo" para designar a natureza das transformações históricas na época contemporânea, as quais não mais ocorreriam por meio de uma evolução contínua, sucessiva e gradual, mas, ao contrário, por saltos e rupturas bruscas sob a direção de grandes líderes. A revolução (que para Amaral, é importante destacar, não estava presa a conteúdos políticos substantivos da direita ou da esquerda) convertia-se no único método eficaz para a realização de mudanças sociais efetivas. O fracasso dos métodos parlamentares fundamentados em premissas evolucionistas, avaliava o autor, era proporcional ao êxito de figuras como Lênin e Mussolini, os mais emblemáticos personagens desta nova época "revolucionista" (Amaral, 1930, pp. 193-195; *idem*, 1934, pp. 26-50)[95].

Francisco Campos, na conferência *A Política e o Nosso Tempo* (1940 [1935]) se expressava em termos similares. Na avaliação do jurista mineiro, a teoria liberal por longo tempo teria subestimado o elemento irracional e violento imanente à esfera do político[96]. Para ele, a "aparência" de racionalidade que o liberalismo conseguira manter ainda durante o séc. XIX estava sendo aniquilada na nova "era das massas", quando a política revelava, enfim, sua incontornável essência conflitiva.

---

[95] É importante destacar como essa concepção de uma história descontínua e revolucionária em Azevedo Amaral, contrasta com aquela presente nas obras de Alberto Torres e Oliveira Vianna, em que o peso da história e da cultura – em registro mais propriamente conservador – atuava como um forte entrave para as mudanças sociais e políticas. No pensamento de Oliveira Vianna, notadamente, a política está subordinada à sociologia, de modo que as mudanças operam por meio de reformas graduais sucessivas e não podem ser impostas por um ato de vontade política pura e simples.

[96] Cf. Schmitt (1992).

Mobilizando argumentos de Carl Schmitt, Campos punha em xeque o postulado liberal segundo o qual a produção de decisões justas e racionais resultava do trabalho de argumentação e contra-argumentação entre opiniões divergentes representadas no parlamento. Para Campos, o "método forense" aplicado à instituição parlamentar se baseava na premissa básica do "apoliticisimo", isto é, acreditava ser possível que o conflito político real fosse transubstanciado em mera divergência de opiniões. O governo representativo-parlamentar, para ele, não passaria de um embuste, cuja função consistia precisamente em mascarar a *essência do político*, isto é, o exercício da dominação e a relação dinâmica de forças irreconciliáveis (Campos, 1940 [1935], p. 17).

É importante ressaltar que esse aspecto da crítica ao parlamento feita por Francisco Campos se distingue da realizada pelos autores da democracia corporativista. Enquanto Alberto Torres e Oliveira Vianna enfatizavam o baixo nível de solidariedade social e a ausência de uma opinião pública na sociedade civil para explicar o mau funcionamento do governo representativo no Brasil, e se orientavam por um governo racional formado pela seleção dos "mais capazes", a crítica de Francisco Campos se desenvolvia contra as próprias premissas racionalistas que orientaram as doutrinas políticas modernas, seja no registro liberal, seja no registro positivista. Para Francisco Campos, o traço marcante de uma sociedade formada sob o "clima das massas" consistia no "divórcio ostensivo e declarado" entre democracia e liberalismo.

> "Eliminando do seu sistema o princípio de liberdade de opção, com a amplitude em que o havia formulado o liberalismo, a democracia perde o seu caráter relativista e cético, traço secundário que ela devia à sua fortuita associação com a doutrina liberal, passando a ser um sistema monista de integração política, em que as decisões fundamentais são abertamente subtraídas ao processo dialético da discussão, da propaganda e da publicidade para serem imputadas a um centro de vontade, de natureza tão irracional como os centros de decisão política dos regimes de ditadura. A pressão determinada pelo advento das massas determinou, assim, uma crise interna do regime democrático, levando-o pelo abandono das suas premissas liberais, a um Estado de permanente contradição consigo mesmo, estado este que não poderá, evidentemente, contribuir, senão de maneira transitória, para a manutenção dos últimos traços que ainda conserve da sua associação com o liberalismo" (Campos, 1940 [1935], p. 22).

Essa "crise interna do regime democrático" informava a exigência de *um novo modo de produção de identidade entre o povo e poder político* capaz de lidar com aquilo que os autores consideravam ser as tendências irracionais das massas. No novo

contexto, as massas deveriam ser mobilizadas antes pelo mito – por signos que criassem uma identidade política instantânea – que pela linguagem discursiva e racional. A antiga representação política parlamentar tornar-se-ia, de acordo com esse diagnóstico, não um meio, mas um obstáculo à "integração política" das multidões no Estado.

Note-se a esse respeito, que o argumento em favor do incremento da autoridade e a recusa do pluralismo aparecia em consonância com um princípio de identificação das massas e do poder estatal. O autoritarismo era então entendido e legitimado como uma "técnica" de governo própria a era das massas:

> "Onde quer que existam massas, sempre se encontra a autoridade, tanto maior e tanto mais forte quanto mais numerosas e densas forem aquelas. À medida que o espaço se povoa e se articula, que deixam de existir áreas rarefeitas, de distância e isolamento, que se apura a técnica da convivência humana e os instrumentos de atividade postos à disposição dos indivíduos se multiplicam, torna-se necessário, para garantir os bens da civilização e da cultura, dotar o governo de possibilidades de ação rápida e eficaz" (Campos, 1940 [1938b], p. 222).

Outro ponto da crítica ao governo representativo-parlamentar se dirigia contra a representação eletiva. Para os democrata-autoritários, a teoria política liberal falhou não apenas na negação do elemento irracional inerente à esfera do político, mas também por ter se restringido a uma definição meramente procedimental da democracia. Tal definição serviu para a criação de uma nova elite formada precisamente através dos mecanismos de representação eletiva. A esse respeito, Francisco Campos comentava que

> "o Estado liberal não conseguiu instaurar um verdadeiro regime democrático, pois serviu apenas a que uma classe, um partido, um reduzido grupo de indivíduos explorassem as vantagens do poder, em prejuízo da coletividade. O sufrágio universal, a representação direta, o voto secreto e proporcional, a duração rápida do mandato presidencial foram meios impróprios, senão funestos aos ideais democráticos." (Campos, 1940 [1938a], p. 75).

Campos acusava então a doutrina liberal de padecer de uma espécie de fetichismo procedimental, no qual a simples instituição de regras de competição eleitoral resolveria por si só o problema da instituição de uma vontade política soberana. Ainda em 1925, quando exercia o cargo de deputado federal e fazia parte da base aliada do governo de Artur Bernardes, Campos em um de seus discursos estigmatizava o

programa de reformas de Assis Brasil, à época exilado no Uruguai. Para o jurista mineiro, medidas como a adoção do voto secreto seriam inócuas para a realização da "verdade representativa", tal como supunha Assis Brasil. A manipulação e a arregimentação dos eleitores pelas elites, argumentava Campos, continuaria a vigorar não obstante toda sorte de melhoramentos procedimentais:

> "(...) o voto secreto não suprime, portanto, o fenômeno, tão malsinado pelo Sr. Assis Brasil, da organização do sufrágio universal pela minoria política, que o dirige e o encaminha, conferindo-se por intermédio dele a representação política. Nem no Brasil, nem em parte alguma do mundo. Não será uma fórmula legal que há de remover uma fatalidade inerente a todos os processos de elaboração coletiva" (Campos, 1979 [1925], p. 106).

Como se nota, a desconfiança em relação aos procedimentos eletivos e a concepção elitista da sociedade era cultivada por Francisco Campos desde nos anos 1920. Sua militância política esteve sempre marcada pelo empenho em desqualificar os princípios representação eletiva. Na década seguinte, ele radicalizaria ainda mais seu discurso contra essa forma de representação, considerando que na liberal democracia

> "a igual oportunidade para todos reduz-se apenas à igualdade do sufrágio. O boletim de voto é o direito do homem. Os demais direitos, os direitos substantivos, o direito ao trabalho, à saúde, à segurança, ao bem estar, tudo isto se pressupõe adquirido se o cidadão adquire o direto de voto (...). Depositado o boletim de voto, cessam as relações entre cidadão e Estado" (Campos, [1940], 1938a, p. 78)

Em outras palavras, o voto não atenuaria a irremediável dissociação entre a nação e seus representantes eleitos.

Azevedo Amaral, explorando o mesmo argumento, escrevia que no Brasil "a eleição direta pelo sufrágio universal redundou na impossibilidade de praticar-se o sistema representativo" (Amaral, 1938, p. 187). A antinomia entre democracia formal *vs*. democracia substantiva era mobilizada pelos autores para pôr em xeque o direito ao sufrágio universal, considerado não apenas supérfluo, mas inclusive impeditivo de uma "democracia autêntica". É com base no argumento de que a vontade da nação não encontra meios de expressão nos parlamentos eleitos que os autores atacavam o direito de voto. Em seus textos, eleições e representação nacional apareciam como polos antitéticos.

A batalha travada por Francisco Campos e Azevedo Amaral contra os defensores da "sabedoria oracular das urnas"[97] também recorria ao argumento da manipulação eleitoral. A extensão do direito de voto às massas, para eles, longe de realizar o princípio do governo do povo, teria na verdade fortalecido as formas de manipulação das massas pelas classes dirigentes.

A esse respeito, Azevedo Amaral – repercutindo argumentos da sociologia política do fim do séc. XIX e início do XX[98] – empenhava-se em desconstruir o "mito do sufrágio universal" e a crença de que ele consistiria no método *sine qua non* da democracia. Para Amaral, o voto, em vez de constituir um direito do cidadão de fazer escolhas entre distintas versões do bem público ou ter seus interesses representados no Estado, convertera-se em uma farsa habilmente manipulada pelos políticos profissionais para exercerem o domínio sobre as massas apáticas e incultas. Nessa perspectiva, o sufrágio universal direto era descrito como um sistema de "direção das massas eleitorais de acordo com os interesses particulares das minorias responsáveis por exercer o poder efetivo no Estado" (Amaral, 1930, pp. 204-205).

Nessa narrativa, os políticos profissionais convertiam-se em técnicos especializados na "manipulação demagógica das multidões", servindo apenas aos interesses das classes dominantes organizadas em partidos, exercendo sempre o poder em benefício próprio.

> "Toda a engrenagem dos sistemas políticos baseados no sufrágio popular visava, como acima mostramos, o amparo dos interesses dos grupos sociais constituintes da classe dirigente e aos quais as multidões eleitorais se apresentavam como base para as suas manobras de conquista do poder político" (Amaral, 1930, p. 207).

---

[97] A expressão é de Azevedo Amaral, usada em *Estado Autoritário e a Realidade Nacional* para estigmatizar os defensores do voto secreto.

[98] Refiro-me a autores como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Mosei Ostrogorski e Robert Michels. Vale destacar a afinidade dos argumentos com teoria realista da democracia, empenhada em desvendar os "mecanismos reais" de funcionamento das democracias eleitorais que ocultam a reprodução das elites ("classes dirigentes", "oligarquias", os "chefes",) no poder (cf. Mosca, 1968; Michels,1982; Ostrogorski, 1979). A crítica da manipulação da maioria pela minoria, a qual se conservaria não obstante a democratização do sufrágio e a igualdade jurídica entre os cidadãos, consiste, contudo, em um argumento tático, pois ela não se orienta para um projeto de superação dessa situação de dominação. Ao contrário, ela fornece justificativa para a dominação com suportes "sociológicos". Azevedo Amaral e Francisco Campos opunham-se ao princípio de igualdade formal não por terem como horizonte o ideal de igualdade substantiva. Eles mobilizavam recorrentemente os argumentos da psicologia social e da teoria das elites para deslegitimar as eleições, visando naturalizar a desigualdade, a divisão entre elites e massas em uma imagem hierárquica da sociedade. Subjacente a esses argumentos estava o postulado de que as massas eram incapazes de se autogovernar, e apenas a tutela de um líder poderia lhes trazer benefícios.

As eleições, portanto, não realizavam a soberania popular. Antes, elas eram instrumentos para o exercício do domínio de grupos sociais autointeressados e que se organizavam em partidos políticos para auferir os votos das massas.

Francisco Campos, por sua vez, era categórico ao afirmar que há formas "alternativas" de revelação da vontade popular além do sufrágio:

> "A afirmação de que o Estado é produzido pela vontade popular não implica a conclusão de que o sufrágio universal seja um sistema necessário de escolha, nem a de que o Presidente da República deva exercer o seu cargo por um curto período de tempo, não podendo ser reeleito". (Campos, 1940 [1938a], p. 75).

O programa de ação do ministro da Justiça de Vargas era sintetizado na seguinte fórmula: "romper as resistências da máquina democrática para dar livre curso ao ideal democrático" (Campos, 1940 [1938a], p. 79). A "máquina democrática" a que ele se referia consistia precisamente nas eleições periódicas e nos partidos políticos. Tratava-se, pois, de enfraquecer tal maquinaria dominada pelos políticos profissionais, considerada o maior empecilho à realização do "ideal democrático".

Um terceiro ponto da crítica à representação eletiva recaía sobre a incapacidade cívica dos cidadãos. A adoção do sufrágio universal e de eleições diretas, particularmente no contexto brasileiro com a Constituição de 1891, teria falhado, já que – nas palavras de Azevedo Amaral – não levava em conta a "flagrante disparidade entre as condições reais de cultura da enorme maioria da nossa população". A adoção do que ele denominava "sufrágio promíscuo" nas democracias liberais, só poderia ser prejudicial à "eficiência do Estado, à boa orientação legislativa e ao funcionamento adequado da maquinaria do governo" (Amaral, 1938, p. 55). Em outras palavras, dada a incompetência cívica do povo em expressar-se na forma eleitoral, a formação da vontade coletiva no Estado não poderia, pois, estar prisioneira de tão impróprio mecanismo.

6.2. Do Estado Político ao Estado Técnico

O diagnóstico da falência dos princípios do liberalismo e do governo representativo elaborado por Azevedo Amaral e Francisco Campos resultava não apenas das novas formas de integração política exigidas na era das massas, mas também da complexidade da gestão das sociedades industriais. No que diz respeito a esse ponto,

ambos os autores investiam contra a doutrina do *laissez faire*, enfatizando a necessidade de uma ampla intervenção do Estado no planejamento econômico. (cf. Amaral, 1938, pp. 288-289; Campos, 1940 [1938a], p. 83).

Esse novo papel do Estado como indutor e regulador da economia nacional tinha implicações diretas sobre a formatação institucional da democracia. O núcleo do argumento dos autores era de que a necessidade imperativa de um Estado interventor no campo econômico conferiria uma importância inédita ao Poder Executivo e aos técnicos que o compunham. À essa camada de especialistas insulados no Poder Executivo caberia a função de dirigir o processo de modernização nacional. Com a expansão do direito público no campo econômico e social, o processo legislativo versaria cada vez mais sobre questões técnicas de alta complexidade, incompreensíveis para o homem comum.

O advento de um "Estado Técnico" para gerir a economia nacional servia para legitimar o incremento de autoridade no Poder Executivo, convertendo-o no cume da estrutura jurídico-política do Estado, em detrimento das formas parlamentares de representação[99]. Era nesse sentido a avaliação de Francisco Campos segundo a qual "a densidade e extensão da área de governo torna cada vez mais inacessíveis à opinião os problemas do governo" (Campos, 1940 [1935], p. 24; cf. *idem*, 1940 [1937], p. 43; *idem*, 1940, [1938a], pp. 90-91).

O diagnóstico da complexificação elaborado por Campos, ao mesmo tempo que servia para deslegitimar o parlamento, fundamentava também sua crítica a representação eletiva:

> "cada vez mais os problemas em torno dos quais se fere (sic) a luta dos partidos tendem a ser problemas técnicos. As grandes questões, que, no século passado, se debatiam no campo da política, eram questões gerais, suscetíveis de interessar ao maior número e quase todas participando da natureza do dogma político, - a universalização do sufrágio, a extensão das franquias constitucionais, as liberdades públicas, questões em que a emoção tinha maior lugar do que a razão. No mundo de hoje, essas grandes questões não se encontram mais na ordem do dia" (...) "Daí o desinteresse que se observa em quase todos o mundo pelas campanhas eleitorais. Nelas o povo

[99] Azevedo Amaral se esforçava por dissociar o "Estado autoritário" não apenas do liberalismo, mas dos regimes totalitários, os quais se caracterizariam pela submissão completa do indivíduo à coletividade. O autoritarismo seria, segundo ele, um *juste-milieu* entre o individualismo exacerbado do liberalismo e o coletivismo totalitário de tipo fascista ou comunista. Ele garantiria um equilíbrio entre vontade coletiva e os interesses individuais, no sentido de conter o ímpeto desagregador destes e tirânico daquela. Assim, a autoridade estatal limitaria o individual naquilo que ele ameaça a ordem estatal, mas não deveria aboli-lo (Amaral, 1934, cap. III; *idem*, 1938, pp. 282 e ss.).

> não encontra os grandes motivos ou os grandes temas humanos, acessíveis ao interesse geral...” (Campos, 1940 [1937], p. 48).

Tratava-se, como se depreende da passagem acima, de um diagnóstico oposto àquele elaborado por João Arruda – o qual via uma tendência de simplificação das atividades estatais que possibilitaria a participação política do homem comum nas tarefas governamentais (cf. capítulo 2). Nesse registro, a migração do centro do poder político do Legislativo para o Executivo, inclusive com a competência de criação de normas passando para o Executivo, responderia à necessidade de uma gestão técnica e “despolitizada” da administração pública. Essa tendência era interpretada como um fenômeno inexorável no contexto moderno:

> “Dai, o movimento geral em todo o mundo para retirar do parlamento a iniciativa da legislação e estender cada vez mais o campo da delegação de poderes. Não há hoje obra legislativa importante que não tenha sido iniciativa do governo ou não seja o resultado de uma delegação do Poder Legislativo” (Campos, 1940, [1937], p. 52).

Francisco Campos chegou inclusive a se referir ao parlamento como uma “instituição-museu”, um órgão completamente anacrônico e disfuncional diante das novas exigências do Estado moderno (Campos, 1940 [1935], p. 38). De modo semelhante, Azevedo Amaral sustentava que a expansão das atividades estatais estava levando à substituição do “Estado político” pelo “Estado técnico” (Amaral, 1934, pp. 48-50). Para o autor, a transferência de autoridade das assembleias para os órgãos administrativos competentes seria responsável tanto pela diminuição da influência nociva das paixões políticas nas decisões governamentais, como também um modo de conferir maior agilidade na administração da coisa pública, garantindo assim a “promoção do bem estar geral da coletividade” (*ibidem*, p. 48) [100].

A administração pública, escrevia o autor em *Ensaios Brasileiros*,

> “precisa liberdade de movimentos no exercício das suas atribuições executivas, bem como prestígio suficiente para intervir na elaboração legislativa, cuja natureza cada vez mais acentuadamente técnica é imprópria à

[100] É importante destacar que, apesar de defender a regulação estatal da economia, Azevedo Amaral em uma de suas críticas ao Estado Novo, reprovava precisamente o § 1º do art. 143 da Constituição de 1937, que previa o monopólio da exploração dos recursos minerais e hídricos às empresas de capital nacional. Para Amaral, esse dispositivo constitucional servia para dificultar a modernização econômica do país, bloqueando os investimentos de capital estrangeiro (cf. Amaral, 1938, p. 249-253). Sobre o projeto de modernização em Azevedo Amaral, ver Piva (2000, pp. 189-225); Lamounier (1981).

> iniciativa de assembleias promíscuas. Na nova ordem que se estabelece, por toda parte, sob a pressão dos imperativos de problemas inevitáveis, tende a ampliar-se incessantemente o campo de atividade dos órgãos permanentes e técnicos da administração aos quais incumbe atender às minúcias executivas, cuja importância é hoje incomparavelmente maior que a simples definição de princípios no laconismo dos decretos legislativos" (Amaral, 1930, p. 244).

O intuito dos autores era, de um lado, desqualificar a política parlamentar – entendida como reino das paixões e da demagogia – justificando, de outro, o exercício do poder pela posse de um saber técnico. Para os autores não haveria possibilidade de uma ordem pública construída com base em instituições atravessadas por conflitos entre visões de mundo antagônicas. Daí, o discurso que via na aplicação dos métodos eleitorais uma farsa, um imbróglio engendrado para impedir a realização de uma "autêntica" democracia e nos partidos uma ameaça à constituição de uma nação unitária. O conceito de democracia defendido pelos autores, como veremos na próxima seção, visava precisamente afugentar qualquer tipo de conflito interno à nação, erigindo o princípio da unidade como norma fundamental do político.

6.2 As formas da democracia autoritária: o *homem-povo* e o *povo-um*

"A nova Constituição é profundamente democrática", escrevia Francisco Campos, referindo-se a Carta outorgada por Getúlio Vargas em 1937 (Campos, 1940, [1937], p. 53). Em sintonia com o jurista mineiro, Azevedo Amaral argumentava em *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*:

> " (...) emancipada das ficções e dos erros da ideologia liberal-democrática, a nova organização nacional é rigorosamente a de uma democracia autêntica, que se alicerça nas bases supridas pela nossa fisionomia coletiva peculiar, sincronizando-se ao mesmo tempo com o ritmo do pensamento democrático nas suas mais puras e elevadas expressões" (Amaral, 1938, p. 184).

Tais assertivas podem ser lidas como parte de um discurso ideológico ou como argumento tático cujo objetivo consistia em legitimar o golpe de Estado de 1937 e a ordem estadonovista recém-instaurada[101]. A permanência do significante *democracia* – e os autores parecem ter clara consciência disso – funcionava no sentido de conferir

legitimidade – e também legalidade – a suas ideias e projetos políticos[102]. Com efeito, a conservação da palavra democracia no interior do discurso autoritário permitia combater os adversários, de um lado, e lograr adesões, de outro.

Contudo, acredito ser importante ressaltar que a identificação entre democracia e autoritarismo, tal como desenvolvida nos textos examinados aqui, não se resumia a uma "armadilha linguística", mas se estruturava a partir das aporias e da indeterminação inscritas no próprio princípio do governo do povo. Assim, a crítica à "democracia liberal" elaborada pelos autores se desenvolvia em torno das tensões constitutivas deste princípio. Ambos exploravam temas como as patologias da representação eleitoral-partidária, a dicotomia entre democracia procedimental e substantiva e a ameaça de dissolução do corpo político em um contexto de forte polarização ideológica. Isto posto, é plausível interpretar a concepção de uma "democracia autoritária" como uma das *respostas* as aporias do governo do povo. Tal chave interpretativa permite conferir inteligibilidade aos dilemas da instituição política do povo-nação e acessar as alternativas de ação política disponíveis naquele contexto específico.

O sentido da crítica ao liberalismo, tal como busquei explicitar nas seções anteriores, já indica alguns dos principais elementos que configuram a reestruturação semântica levada a cabo por Francisco Campos e Azevedo Amaral. Pelo menos três elementos podem ser assimilados à democracia autoritária: a) um sistema social baseado na igualdade de condições; b) uma formatação institucional com eleição indireta e representação corporativa; c) e, por fim, a doutrina da *encarnação* da vontade do *povo-um* no chefe da nação.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, a definição autoritária da democracia revelava-se como o inverso da democracia sufragista, a qual enfatiza a centralidade dos procedimentos eletivos e a representação-mandato como critérios *sine qua non* da

---

[102] A tentativa de associar o Estado Novo à democracia foi uma estratégia do próprio regime por meio de publicações ligadas ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Lacerda (2007) em uma pesquisa sobre o conceito de democracia nos artigos publicados na Revista *Cultura Política* mostra como inúmeros intelectuais ligados ao Estado Novo desenvolveram um paulatino trabalho de *resignificação* do conceito de democracia nas páginas daquela revista. Como argumenta a autora, os artigos publicados entre 1941 e 1945 desenvolvem um conceito de democracia antiparlamentar e antipartidária, fundada na ideia de um Poder executivo centralizado, responsável pela garantia de direitos substantivos (trabalho, bem-estar, educação), oposto portanto ao que se chamava então "democracia liberal". Pode-se falar, nesse sentido, inclusive em uma "rotinização" da crítica à democracia liberal.

democracia[103]. Francisco Campos, ao mesmo tempo em que afirmava que a "essência da democracia reside em que um Estado é constituído pela vontade daqueles que se acham submetidos ao mesmo Estado" (Campos, 1940 [1938a], p. 75), descartava, como já assinalado anteriormente, a possibilidade de que essa "vontade" pudesse vir a ser revelada pelo sufrágio direto. Ao afastar o monopólio do conceito de democracia da representação eletiva, Campos sustentava que o "ideal democrático" consistia na

> "abolição do privilégio, na igual oportunidade assegurada a todos, na utilização da capacidade, na difusão, a mais larga possível, dos bens materiais e morais com que os progressos da civilização e da cultura têm concorrido para tornar a vida humana mais agradável e melhor" (*ibidem*, p. 77).

Essa definição substantiva da democracia, como um sistema social caracterizado pela difusão de "bens materiais e morais", teria por função relativizar a definição jurídico-política com ênfase nos procedimentos formais como elementos internos ao conceito. Nas palavras de Francisco Campos, a democracia não possuía um "conteúdo definido", tampouco "conota[va] valores eternos"; ela, portanto, não poderia estar aprisionada a um determinado conjunto fixo de normas (Campos, 1937, pp. 53-54). Com base nesse relativismo histórico, "a evolução da democracia" teria se dado no sentido de invalidar o paradigma liberal da autonomia do indivíduo frente o Estado, convertendo-se em uma ordem caracterizada pela disseminação de "direitos positivos":

> "O problema constitucional não é mais o de como prender e obstar o poder, mas o de criar-lhe novos deveres, e aos indivíduos novos direitos. O poder deixa de ser o inimigo, para ser o servidor, e o cidadão deixa de ser o homem livre, ou o homem em revolta contra o poder, para ser o titular de novos direitos, positivos e concretos, que lhe garantam uma justa participação nos bens da civilização e da cultura" (Campos, 1940 [1937], p. 55).

O mesmo argumento era mobilizado por Azevedo Amaral, para quem a igualdade de oportunidades era a única "verdadeira igualdade inerente ao regime democrático" (Amaral, 1938, p. 191). O autor identificava na contemporaneidade a superação da etapa da "democracia política" e sua conversão em "democracia econômica". A referência às reformas levadas a cabo por Franklin Roosevelt (1882-1945) nos EUA na década de 1930 visava dar subsídio ao argumento de que os critérios

[103] Cf. capítulo 2.

básicos para a definição de um regime democrático estavam se deslocando dos direitos políticos para os direitos sociais e econômicos (*ibidem*, p. 293).

Esse primeiro aspecto da definição autoritária da democracia consistia, portanto, em opor de modo autoexcludente uma concepção social da cidadania (com ênfase na igualdade de condições) a uma concepção jurídico-formal dela (referida às modalidades de participação política do povo). Nesse movimento, de um lado, a semântica da democracia incorporava a expectativa de ampliação dos direitos sociais, opondo uma sociedade de privilégio a uma sociedade de igualdade de condições em que um conjunto de bens materiais passava a ser compartilhado por toda a comunidade. De outro, ela abria espaço para uma arquitetura ditatorial do poder, já que a palavra *democracia* se emancipava de qualquer forma institucional fixa e podia adaptar-se inclusive à própria ditadura – ainda que fosse uma "ditadura democrática" – como seria precisamente a forma de governo defendida pelos autores.

O segundo aspecto da democracia autoritária refere-se especificamente ao desenho institucional que organizava o sistema representativo. Ele se desenvolvia em dois eixos: *a)* a eleição indireta, e *b)* a representação corporativa.

A eleição indireta, tal como prevista na constituição de 1937, redigida por Francisco Campos, corroborava as teses dos autores no sentido de uma restrição da participação popular através das eleições e dos partidos políticos[104]. Azevedo Amaral, comentando esse instituto, afirmava que essa forma de eleição "atenua consideravelmente os efeitos do que há inevitavelmente de fictício e mesmo de falso na teoria do sufrágio universal" (Amaral, 1938, p. 192). Um colégio eleitoral composto por "figuras de destaque" funcionaria no sentido de garantir uma "representação verdadeiramente nacional", impedindo a influência do "mosaico de delegações regionalistas" (*ibidem*, p. 193).

---

[104] A constituição de 1937, redigida por Francisco Campos, previa em seus artigos 46 e 47 que a Câmara dos Deputados seria eleita mediante sufrágio indireto. O colégio eleitoral, que tinha a competência para a eleição dos "representantes do povo", seria composto pelos vereadores das Câmaras municipais e mais dez cidadãos eleitos por sufrágio direto. A eleição para presidente da República, de acordo com o artigo 82 também seria realizada por sufrágio indireto, por meio de um Colégio Eleitoral composto "a) de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada Estado um número de eleitores proporcional à sua população, não podendo, entretanto, o máximo desse número exceder de vinte e cinco; b) de cinquenta eleitores, designados pelo Conselho da Economia Nacional, dentre empregadores e empregados em número igual; c) de vinte e cinco eleitores, designados pela Câmara dos Deputados e de vinte e cinco designados pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação" (Brasil, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de Novembro de 1937).
Note-se que esse sistema eleitoral jamais entrou em vigor, já que entre 1937 e 1945 Getúlio Vargas governou sob Estado de sítio. Cf., Bonavides (1989, pp. 342-343).

Além da eleição indireta, os autores defendiam também a representação corporativa, concebida para solucionar, de um lado, o problema da excessiva fragmentação individualista do liberalismo e, de outro, a ameaça comunista por meio da despolitização dos sindicatos de trabalhadores pelo controle estatal[105]. Francisco Campos afirmava mesmo que o corporativismo constituía uma "barreira que o mundo de hoje opõe à inundação moscovita" (Campos, 1940 [1937], p. 62). Azevedo Amaral, por sua vez, afirmava que "é dos sindicatos que devem partir, para convergirem no Estado as expressões múltiplas que formam, no seu conjunto a vontade nacional (...)" (Amaral, 1938, p. 183)[106]. Amaral argumentava ainda que o corporativismo brasileiro seria fundamentalmente distinto do modelo fascista aplicado por Mussolini na Itália. Enquanto naquele país as corporações seriam simples máquinas de transmissão da vontade do ditador às massas, no Brasil, em contraste, elas consistiriam em uma forma de representação da nação no Estado, mas ainda gozavam de um significativo grau de autonomia[107].

O terceiro aspecto da definição autoritária da democracia referia-se à doutrina da *encarnação* da vontade coletiva no líder. Essa era a ideia sobre a qual gravitava a ordem política defendida pelos autores. O exercício ditatorial do poder se legitimava pela produção de uma identificação *sem mediações* do líder com o povo-nação. Era precisamente nessa concepção que obedecia à lógica de um princípio de encarnação, que a democracia autoritária construía um discurso de legitimidade acerca do exercício ditatorial do poder.

---

[105] A proposta corporativa defendida por Azevedo Amaral e Francisco Campos era em muitos aspectos similar àquela elaborada por Oliveira Vianna. Os interesses das corporações apareciam como "forças autênticas" da nação a serem representadas no Estado. Contudo, parece-me que em Azevedo Amaral e Francisco Campos a questão do corporativismo é apenas subsidiária em sua visão global do político, ao passo que em Oliveira Vianna ela ocupa lugar central em seu programa político de construção do Estado nacional, daí minha opção em incluir os autores em tipologias distintas.

[106] Diferentemente da proposta de Alberto Torres e também daquela adotada pela Constituição de 1934, Azevedo Amaral e Francisco Campos rejeitavam a representação corporativa no interior de uma câmara política, argumentando que ela seja realizada diretamente em órgãos do Poder Executivo. O objetivo era precisamente a despolitização das corporações, mantendo-as afastadas da "alta pressão que costuma reinar em todas as assembleias" (cf. Campos, 1940 [1937], pp. 43-46). Sobre o debate em torno da representação profissional no Brasil nos anos 1930, ver Barreto (2004).

[107] Vale destacar que Azevedo Amaral traduziu o livro "O Século do Corporativismo" do romeno Mihail Manoilesco, publicado no Brasil em 1938 pela editora José Olympio. Ele também escreveu um pequeno prefácio para a edição brasileira, no qual criticava a associação que Manoilesco estabelecia entre corporativismo e fascismo. Para o autor de *Ensaios Brasileiros,* o fascismo não fazia das corporações a fonte da soberania, mas, ao contrário, as subordinava a um Estado burocrático "onipotente". Não obstante essas ressalvas, Amaral não ocultava sua admiração pelo autor romeno o qual fora, segundo ele, responsável por apreender um "novo conceito" de Estado no séc. XX. Cf. Manoilesco (1938).

Francisco Campos era categórico ao afirmar que "o regime político das massas é o da ditadura". Entretanto, ainda que paradoxalmente, nessa formulação era o próprio povo o sujeito político que fundamentava a legitimidade do exercício ditatorial do poder. Azevedo Amaral, por sua vez, afirmava que o fundamental em uma ordem democrática era fazer com que "o Estado e a Nação" se identificassem, que a Nação pudesse "realizar os seus desígnios e seguir os rumos traçados pela sua vontade coletiva através do exercício das funções do poder público" (Amaral, 1938, p. 186).

Em livro de 1942 no qual exaltava o Estado Novo, Amaral argumentava que Getúlio Vargas havia estabelecido um "intercâmbio do pensamento e até do afeto entre Estado e Nação. Esse entrosamento entre governantes e governados implicou uma mutação completa da velha ideia da ordem", possibilitando, continuava o autor, o "contato íntimo e indissolúvel da Nação e do Estado, sem as intervenções perturbadoras dos intermediários e dos partidos". No novo regime o Presidente, enquanto "Chefe de Estado" e "Chefe da Nação", possuiria a capacidade de "pôr-se em contato direto com o povo e dar aos seus atos de legislador e de governante a forma de autênticas e insofismáveis expressões da vontade nacional" (Amaral, 1942, p. 91-92).

Nos mesmos termos de uma *representação-encarnação,* Francisco Campos justificava o Estado Novo: "conferindo o poder supremo ao Presidente da República [a Constituição de 10 de Novembro] coloca-o em contato direto com o povo" (Campos, 1940 [1937], p. 58). Na linguagem política dos autores, a ditadura era, paradoxalmente, o princípio basilar de identificação entre o povo e o poder. Ela operava uma *fusão* entre o povo e seu líder e Getúlio Vargas convertia-se em uma espécie de *homem-povo*[108]. Para os autores, a ditadura engendraria um mecanismo de identificação direta, no qual o *povo-um* adquiria forma política no líder carismático, dispensando assim o artifício da

[108] Vale a pena destacar a afinidade entre essa concepção do político esboçada pelos autores com a matriz simbólica do totalitarismo, tal como analisada por Claude Lefort. Como assinalei no capítulo 1, o totalitarismo não opera a partir de uma negação da democracia, mas como "prolongamento fantástico" desta, como uma recusa da mediação simbólica exigida pelo político. Os regimes totalitários se empenham na realização da utopia de construção de identidade substancial (não de uma figuração) entre povo e poder, eliminando as fronteiras entre o social e o político. No totalitarismo – seja na figura do líder, seja no partido de classe – abandona-se a ideia de figuração como uma construção simbólica artificial, e a própria indeterminação democrática, para se operar com uma lógica da encarnação entre sociedade e poder. Ver, Lefort, 2001 [1981], *A invenção democrática,* especialmente o capítulo 4, "A imagem do Corpo e o Totalitarismo". Ver também Rosanvallon (1998, pp. 306-308). Outra analogia pode ser traçada em relação ao que Hannah Pitkin (1967) denomina "representação simbólica", que opera a partir da evocação de temas sentimentais e afetivos. Trata-se, segundo a autora, da perspectiva de uma lealdade emocional, ancorada nas crenças irracionais capazes de produzir identidade entre o povo e seu governante (cf. Pitkin, 1967, pp. 92-112).

figuração política ou o processamento de suas divisões internas. Estado e Nação, Líder e Povo, formariam uma unidade política e moral indivisível.

A radicalização do princípio da unidade deslocava para a ilegalidade toda a ação que não fosse consoante com a ideia de nação homogênea. Nas palavras de Azevedo Amaral, "o Estado autoritário sendo essencialmente nacional, o que equivaleria dizer que ele e a Nação constituem pela sua união consubstancial um todo perfeito e indissolúvel, desobedeceria aos imperativos do instinto de conservação nacional se tolerasse qualquer atividade política dirigida contra a sua existência, estabilidade e pureza" (Amaral, 1938, p. 208-209).

A possibilidade de expressão de um povo cindido por clivagens político-ideológicas era prontamente recusada e substituída pela imagem da nação unânime e harmônica, cuja adesão ao regime dar-se-ia na forma de um bloco monolítico, através da aclamação e do plebiscito. Toda contestação pública do poder político instituído era percebida como subversiva, como uma tentativa de destruição da unidade nacional. Ilustrativa dessa concepção do político era uma passagem em que Francisco Campos afirmava que "a única forma natural de expressão da vontade das massas é o plebiscito, isto é, voto-aclamação, apelo, antes do que escolha. Não o voto democrático, expressão relativista e cética de preferência, de simpatia, do pode ser que sim pode ser que não, mas a forma unívoca, que não admite alternativas, e que traduz a atitude da vontade mobilizada para a guerra" (Campos, 1940 [1935], p. 16)

Assim, era precisamente a erradicação do conflito e da divisão interna que informava o horizonte de expectativas da democracia autoritária. A contraparte da hipercentralização política no chefe da nação era a completa despolitização da sociedade civil e a abolição de quaisquer modalidades de identidades políticas intermediárias. Daí, a recusa categórica dos partidos, percebidos como grave ameaça à unidade e a indivisibilidade da nação. Tratava-se, portanto, de uma versão que radicalizava o princípio da unidade e julgava como patológico e ilegítimo as expressões do conflito no interior da comunidade política. Democracia e ditadura ocupavam nesse vocabulário político o mesmo campo semântico, sendo esta uma forma de realização daquela.

CAPÍTULO 7 – Personalismo e Democracia

"Que adianta que o voto seja uma realidade, isto é, seja dado por um eleitor, isto é, por um indivíduo que vem do interior ou da sua casa na cidade até o edifício onde se processa a eleição e aí deposita o seu envelope na urna – se entre esse voto e o candidato que o recebe não há nenhum vínculo político, nenhuma relação de ideias, ou de interesse, exprimindo um favor independente de qualquer pensamento ou sentimento que corresponda aos negócios públicos?"

Gilberto Amado, *Eleição e Representação*, 1931.

"É frequente imaginarmos prezar os princípios democráticos e liberais quando, em realidade, lutamos por um personalismo contra outro. O inextricável mecanismo político e eleitoral ocupa-se continuamente em velar-nos esse fato".

Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil,* 1936

"O brasileiro político é, assim, o resultado de um produto histórico irregular, deformado e incompleto, como irregular e deformado é o curso de vida do Estado brasileiro".

Nestor Duarte, *Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, 1939.

O *problema-democracia* nas obras de Gilberto Amado (1887-1969)[109], Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982)[110] e Nestor Duarte (1902-1970)[111] repercutia muitos dos temas tratados por corporativistas e autoritários. Dentre eles, a comum percepção de que o Brasil possuía uma formação sociocultural *inadaptada* às instituições liberal-democráticas clássicas. Suas obras compartilharam a percepção de uma "realidade

---

[109] Gilberto de Lima Azevedo Souza Ferreira Amado de Faria nasceu na cidade de Estância no Estado de Sergipe em 1887 e se formou na Faculdade de Direito do Recife em 1909. Em 1915 foi eleito deputado federal por Sergipe e em 1927, senador pelo mesmo Estado. Em 1931 o autor abandonou a carreira política e passou a se dedicar à literatura. Faleceu em 1969 no Rio de Janeiro.

[110] Sérgio Buarque de Holanda destacou-se nos anos 1920 como crítico cultural ligado ao movimento modernista. Estudou na Alemanha nos início da década de 1930, onde entrou em contato com as obras de autores como Max Weber, Friedrich Meineck, Werner Sombart e Ludwig Klages. Publicou *Raízes do Brasil* em 1936, livro que seria reeditado em 1948 com alterações textuais significativas. Nas décadas seguintes dedicou-se à carreira acadêmica no campo da história do Brasil. Escreveu vários livros dentre os quais se destacam *Moções*, *Visão do Paraíso* e *Do Império à República*.

[111] Nestor Duarte nasceu em Caetité na Bahia, em 1902. Formou-se na Faculdade de Direito da Bahia em 1924. Exerceu diversos mandatos legislativos e cargos públicos, destacando-se por sua atuação no campo progressista, como atesta sua militância em torno da reforma agrária e da regulamentação do divórcio. Em 1969, então deputado pela Assembleia Legislativa da Bahia, teve seu mandato cassado com base no AI-5. Além de *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, de 1939, publicou dentre outras obras, *Reforma agrária,* em 1952 e *Tempos temerários,* em 1958.

negativa" que singularizava o Brasil e dificultava as tentativas de *transposição* ou de *imitação* dos modelos de democracia estrangeiros. Para lançar mão de uma expressão de Sérgio Buarque de Holanda, a aplicação da democracia no Brasil teria se revelado "um lamentável mal-entendido".

A despeito de suas especificidades, os textos de Gilberto Amado, Sérgio Buarque e Nestor Duarte dialogaram em torno do diagnóstico do fenômeno do *personalismo* como principal obstáculo para a efetiva constituição de um regime democrático no Brasil. O problema da democracia apareceu, portanto, no interior de uma discussão que envolveu as condições socioculturais que singularizavam a sociedade brasileira em relação aos então chamados "países modernos". A hipertrofia dos traços personalistas impediria a formação de um "povo político", isto é, capaz de estabelecer tipos de solidariedade abstrata, estruturada para além dos vínculos familiares ou de amizade. O *personalismo* constituiria, assim, traço essencial da formação brasileira, uma poderosa infraestrutura sociocultural atuando como resistência à realização do moderno ideal democrático. Em razão dessa característica singular, o povo enquanto sujeito político ainda não havia se formado plenamente. Ele era concebido antes como um ideal que como um fato.

Contudo, ao contrário dos autores que ao reconhecer obstáculos socioculturais ao funcionamento das instituições democráticas clássicas, reivindicavam formas alternativas de identidade entre povo e poder – como a representação corporativa e a hipercentralização ditatorial –, os autores estudados neste capítulo tinham como horizonte normativo um programa que, *lato senso*, podemos denominar liberal-democrático. Em Gilberto Amado, o ideal democrático dependia da criação de um sistema eleitoral proporcional e da constituição de um sistema partidário competitivo, através do qual seriam eleitas as "notabilidades" do país. Já em Sérgio Buarque e Nestor Duarte, o ideal democrático no Brasil dizia respeito sobretudo à formação de um Estado racional-legal, organizado com base em normas abstratas e equânimes.

7.1. Narrativas do *povo inexistente*

7.1.1. Gilberto Amado

A obra de Gilberto Amado – de modo bastante similar às de Alberto Torres e Oliveira Vianna – partia da premissa de que não havia no Brasil um conjunto de pré-

requisitos sociais e culturais capazes de fornecer sólidos alicerces para uma democracia de partidos. Por isso, Amado – como os corporativistas – desaprovava a imitação indiscriminada dos modelos políticos estrangeiros que, segundo ele, teria levado ao malogro da experiência republicana.

A crítica da imitação institucional foi explorada pelo autor em um ensaio publicado em coletânea organizada por Vicente Licínio Cardoso em 1924, intitulado *As Instituições e o Meio Social no Brasil*. Ali, repercutindo a antítese em voga na época entre *país real* e *país legal*, Gilberto Amado atacava o dogmatismo das elites políticas brasileiras que, em sua avaliação, remontava ao período Imperial. Para Amado, os chamados "homens cultos" do país padeciam de um esquecimento da história social brasileira e de seus problemas objetivos, impregnados que estavam de uma cultura alienígena importada da Europa. Daí o autor reivindicar a necessidade de uma profunda transformação nas formas de pensar das elites dirigentes, de modo a fazer com que a ação política e institucional fosse orientada por um conhecimento prático do "meio social brasileiro" (Amado, 1981 [1924], p. 58).

Essa visada em direção ao concreto, típica do estilo de pensamento conservador, informava o diagnóstico de Gilberto Amado de uma incompatibilidade entre o "meio social" brasileiro e a democracia representativa praticada alhures. Para o autor, a razão dessa inadaptação devia ser buscada na própria estrutura social do país e na mentalidade política de seu povo.

Gilberto Amado, partindo desse diagnóstico básico, se empenhava em desmistificar o que então se considerava ser a *democracia* e o *governo representativo* no Brasil republicano. Em primeiro lugar, argumentava, tratava-se de reconhecer que o "povo" brasileiro propriamente dito não existia, pois consistia em uma massa de camponeses pobres e analfabetos que vagavam pelos sertões sem qualquer tipo de vínculo político-ideológico significativo ou noções políticas primárias. A absoluta maioria da população, segundo ele, encontrava-se, assim, destituída de bens materiais e culturais elementares para o exercício da cidadania política: entre nós, escreveu, não havia um "corpo eleitoral ativo, democrático, à altura do sistema representativo" (Amado, 1969 [1925], p. 51).

Esse *povo-massa* estava, portanto, desprovido de aptidão cívica para o exercício adequado de seus direitos. Já o "povo político" designava apenas uma

limitadíssima parcela da população. Nas palavras do autor, o "povo" brasileiro, isto é, com participação política ativa, se resumia a

> "200 ou 300 mil pessoas pertencentes às famílias proprietárias, os fazendeiros, os senhores de engenho, de cujo seio saíam os advogados, os médicos, os engenheiros, os altos funcionários, os diplomatas, os chefes de empresa, únicas pessoas que sabiam ler, tinham alguma noção positiva do mundo e das coisas e poderiam compreender o que vinha a ser monarquia, república, sistema representativo, direito de voto, governo, etc." (Amado, 1969 [1925], p. 51).

Não se tratava, como se nota, propriamente de um "povo", mas sim de uma elite econômica e cultural detentora de recursos necessários para se tornar a classe governante. Em um contexto em que as massas não possuíam recursos políticos de organização ou informação adequada acerca dos negócios públicos – em uma palavra, estavam despolitizadas – o voto se via aprisionado pelas mesmas relações de mando existentes na esfera privada. Daí, Gilberto Amado argumentar que o sistema representativo no Brasil realizava-se, por assim dizer, às avessas:

> "Cada chefe local dispõe de um certo número de eleitores nos seus municípios; *dispõe* é o termo. Esses eleitores votam com o chefe local, o compadre, o amigo, o protetor. Estes chefes locais por outro lado votam com os seus chefes da Capital, os seus amigos, os quais lhes indicam os candidatos aos diversos cargos eletivos" (Amado, 1969 [1925], p. 57).

Como se depreende da passagem acima, o sistema representativo brasileiro estava longe de *representar* a vontade política de grupos sociais organizados. Ao contrário, eram os governantes, os "chefes", que "dispunham" dos eleitores, transformados em mera massa de manobra para as ambições políticas dos governantes. Com efeito, a inversão representativa dar-se-ia pela natureza do vínculo estabelecido entre representante e representado. Não se tratava de um vínculo político, mas personalista: os eleitores brasileiros, escrevia Amado, não "sabem ou procuram saber das ideias, dos pontos de vista, dos interesses dos chefes locais"; (...) "os laços que entre eles existem são *laços de ordem pessoal* aos quais são alheios quaisquer outros" (*ibidem,* p. 57, grifos meus).

A crítica à inversão do sistema representativo da Primeira República remetia à oposição entre *vínculos pessoais* e *vínculos político-ideológicos*. Para o autor, uma representação autêntica dependia da formação de identidades políticas no seio da sociedade civil. Isto é, a representação exigia que os vínculos entre representantes e

representados fossem formados por ideias e programas claros. Na sociedade brasileira não havia "nenhuma ideia ou ponto de vista a ser representado", e nesse sentido, as eleições não passavam de uma farsa.

Em consonância com o *topos* da sociologia política brasileira do período, Gilberto Amado afirmava que as tentativas de introdução de um governo representativo com base nas eleições falharam no seu objetivo de realizar uma autêntica representação da nação, pois não havia aqui condições sociopolíticas necessárias para a formação de nexos políticos efetivos entre governantes e governados. A anomalia brasileira consistiria precisamente na inexistência desses *vínculos políticos*, da qual decorria a ineficácia do voto como mecanismo eficaz na revelação da vontade da popular. Em seus próprios termos, a inexistência de tais vínculos produzia o divórcio entre *eleições* e *representação*:

> "Eleição – ato de votar – pode ser um ato despótico, em vez de ser um ato democrático. Às vezes, quanto mais verdadeira a eleição mais corrupta ela é, mais contrária ao espírito da representação, à finalidade da democracia.
>
> Que adianta que o voto seja uma realidade física, material, se ele nada representa política e socialmente? Que adianta que o voto seja uma realidade material, se ele, em vez de representar a nação, os interesses da sociedade, da nação, representa a antinação, a anti-sociedade, os interesses que lhe são opostos" (Amado 1969 [1925], p. 46).

É importante destacar acerca dessa passagem, que o déficit de representatividade a que aludia Gilberto Amado não resultava das fraudes e manipulações dos resultados eleitorais que vicejavam na Primeira República. Antes, a oposição entre eleições e representação tinha sua raiz na inexistência de um sistema partidário competitivo, organizado por conteúdos programáticos, e na ausência de uma mentalidade política desenvolvida por parte dos eleitores que lhes permitisse formar associações em torno de ideais políticas definidas. Assim, ainda que o governo efetivamente eleito fosse produto genuíno das urnas (isto é, fossem eliminados quaisquer tipos de fraude ou coação dos eleitores no ato do voto) o divórcio entre a nação e seus os eleitos continuaria ainda a operar:

> "As pessoas que acreditam que o voto verdadeiro, o voto apurado realmente, o voto reconhecido corretamente, só por isso acarreta a integração do país no regime democrático – naturalmente são privados do dom do raciocínio, ignoram tudo que seja sistema representativo, democracia, governo popular, etc. Representação é a opinião do país expressa na sua força numérica, por meio do voto, nos mandatos conferidos pelo eleitorado. Para que haja

> representação, é preciso que essa *opinião,* cindida em duas ou em diversas opiniões, exista" (Amado, 1969 [1931], p. 169).

Como se nota, a dessacralização do voto como condição *sine qua non* da democracia era bastante similar àquela feita por Alberto Torres e Oliveira Vianna alguns anos antes (cf. capítulo 4). Como eles, Amado sustentava que uma verdadeira democracia exigia a formação de identidades políticas no âmbito da sociedade civil, algo, portanto, precedente às eleições. Sem essas identidades prévias, a representação inevitavelmente ver-se-ia destituída de seu próprio objeto: a *opinião organizada*. Daí o ceticismo do autor em relação às supostas virtudes inerentes ao voto secreto em um contexto social no qual não havia opinião pública constituída. Contudo, como argumentarei adiante, a resolução apresentada para o dilema da ausência da opinião era distinta em Gilberto Amado e não acarretaria, como em Oliveira Vianna, na substituição do sistema de partidos pelo corporativismo.

A inexistência de um "povo político" e de uma opinião pública organizada no Brasil contrastava, segundo Amado, com o desenvolvimento da democracia e do governo representativo nos países centrais. Uma verdadeira representação, argumentava, implicava que os partidos agissem substantivamente para a realização de uma determinada opinião difundida na sociedade. É o que, acreditava o autor, ocorrer na França em suas clivagens políticas republicana, radical, socialista e monarquista. Entre os franceses, tais designações não eram meros *nomes,* mas, ao contrário, cada uma dessas agremiações possuía uma vinculação orgânica com a sociedade, isto é, expressavam suas divisões e identidades reais. Ali, a disputa eleitoral e partidária era uma disputa real sobre qual ou quais desses grupos seriam capazes de se tornar hegemônicos. A disputa eleitoral funcionava para legitimar qual desses grupos governaria o país (Amado, 1969 [1931] (pp. 59 e ss.).

Já nos Estados Unidos – outro exemplo mobilizado por Amado para embasar seu argumento – a relação entre *eleições* e *representação* em muitos momentos revelou-se contraditória. A forte atuação dos trustes econômicos no processo eleitoral naquele país, na visão de Amado, fez com que deputados e senadores eleitos e inclusive os juízes nomeados por eles atuassem contra o interesse majoritário da nação. Essa situação, combinada com um poderoso sistema midiático ligado aos trustes e com força suficiente para influenciar ambos partidos, teria corrompido a democracia americana,

ainda que as chamadas instituições representativas continuassem a funcionar normalmente. (cf. *ibidem*, pp. 30 e ss.).

Para reagir a essa situação de submissão do sistema político aos grandes interesses econômicos, de acordo com Amado, foi necessária uma forte reação popular que, por meio de jornais independentes e reformas legais permitindo uma participação popular mais ativa (com os *referendums*, a iniciativa popular para propostas de leis ou, ainda, o *recall*) mostrou-se eficaz para barrar o processo de apropriação do Estado pelos interesses privados. Com essas reformas, escreveu Amado, a "democracia" retomou "das mãos das oligarquias financeiras todos os seus direitos" (*ibidem*, p. 31).

Em contraste, a situação brasileira mostrava-se em tudo diversa da francesa ou americana. Aqui, avaliava Amado, as patologias inerentes sufrágio universal se potencializariam ainda mais, em função do predomínio dos vínculos personalistas. Presos a uma sociabilidade primária e a laços afetivos, destituídos de educação e cultura cívica, os eleitores ainda viviam em uma era "pré-política". A forma de intercâmbio existente entre *sociedade* e *política* no Brasil não correspondia, portanto, à moderna ideia de representação, constituída em torno de ideias e opiniões. Predominavam ainda no país relações arcaicas pautadas pela identificação pessoal. Isto é, não eram *ideias* que agregavam e formavam identidades, mas simplesmente *pessoas:* "Entre eleitor e candidato não existe nenhum laço político", afirmava o autor (Amado, 1969 [1931], p. 185-186).

Assim, no diagnóstico de Gilberto Amado, a falência do governo representativo e da democracia no Brasil remetia à dimensão arcaica dos vínculos sociais baseados fundamentalmente em laços de confiança pessoal. Para o autor, a força desses vínculos antipolíticos era tamanha que não seria erradicada com a aplicação de reformas como o voto secreto:

> "O voto secreto entre nós não transformaria os nossos eleitores, não lhes daria, nem lhes poderia dar mentalidade nova ou diferente. Eles não ficariam, de um dia para o outro, socialistas, comunistas, monarquistas ou fascistas, com o conjunto de significações parciais que essas palavras implicam. Não seria o fato de votarem eles secretamente que daria significação política, representativa, ao seu voto" (Amado, 1969 [1925], p. 52).

Portanto, a dissociação entre *eleições* e *representação* era produto de uma mentalidade cívica subdesenvolvida. O argumento, que remete às abordagens de

psicologia social elitista, era de que o povo era inapto para escolher "corretamente" seus representantes, os grandes estadistas responsáveis por interpretar a vontade geral e agir em benefício do bem comum.

O baixo nível da mentalidade cívica popular derivava de uma formação social predominantemente personalista – leia-se, apolítica –, em que as relações políticas ainda se confundiam com relações de mando arcaicas. Para realizar o ideal democrático, tal como o entendia Gilberto Amado - do que trataremos adiante, o país necessitava de uma ampla *reforma institucional* capaz de atenuar a poderosa influência desses vínculos.

7.1.2. *Raízes do Brasil*: o personalismo contra a democracia

Tanto em *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, como em *A Ordem Privada e a Organização da Política Nacional*, de Nestor Duarte, os vínculos de sociabilidade personalista apareciam como principais obstáculos à realização da democracia no Brasil. Havia, nesse aspecto, afinidades significativas entre o diagnóstico de Gilberto Amado e desses dois autores. Não obstante Sérgio Buarque mobilizasse referências teóricas bastante distintas das de Gilberto Amado[112], ambos reconheciam o predomínio dos "vínculos pessoais" sobre os "vínculos político-ideológicos" como definidores das relações sociais brasileiras.

A tese nuclear de *Raízes do Brasil*[113] sustentava precisamente que o povo brasileiro se caracterizava por uma *"cultura da personalidade"*, a qual estava em contradição com as exigências de uma ordem social e política inspirada nos princípios liberal-democráticos das sociedades modernas. A esse respeito, as considerações de Sérgio Buarque sobre o *homem cordial* contribuem para elucidar o problema da democracia que nos interessa aqui, pois a partir delas se estruturou um jogo de oposições entre *personalismo* (fato social) e o regime *liberal-democrático* (norma política).

Sérgio Buarque partiu da oposição entre Estado e vida privada. Segundo o autor, o Estado não poderia ser concebido como uma extensão da família; ele não seria

---

[112] As citações mais frequentes de Gilberto Amado são obras de tratadistas do direito constitucional francês, como Léon Duguit (1859-1928), Joseph Barthélemy (1874-1945), Charles Benoist (1861-1936), Maurice Hauriou (1856-1929). Já Sérgio Buarque tinha como referências principais pensadores alemães, como os sociólogos Max Weber (1864-1920) e Werner Sombart (1863-1941), e o filósofo Ludwig Klages (1872-1956).

[113] A edição utilizada é a de 1936.

uma espécie de uma "família ampliada", mas, ao contrário, se constituiria em oposição à ética e aos valores que predominavam na vida privada familiar. Assim, escrevia ele, "só pela superação da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e é que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável ante as leis da Cidade" (Holanda, 1936, p. 93).

A referência à *Antígona* no início do quinto capítulo de *Raízes* ilustra precisamente – e com radicalidade – a antítese entre *família* e *Estado* que Sérgio Buarque desejava enfatizar. Na tragédia de Sófocles, tal oposição era apresentada na forma de uma completa incompatibilidade entre a natureza da ação motivada pelo afeto (Antígona que buscava sepultar de modo digno seu irmão Polinice) e a razão pública pela qual se devia orientar o estadista (Creonte). O bem privado de Antígona se chocava frontalmente com a lógica do poder estatal, o qual não podia se curvar às premissas da moralidade estritamente doméstica. Importa destacar que o exemplo retirado da tragédia grega informava o argumento de Sérgio Buarque de que no Brasil a *razão privada* prevalecia sobre qualquer forma de *razão pública*.

Assim, a crise de adaptação à modernidade vivenciada pelo país– tema dos três últimos capítulos do livro – derivava precisamente do descompasso ou anacronismo entre uma "ética de fundo emotivo" e os padrões racionais de igualdade abstrata que definiam a sociabilidade moderna. O homem cordial, sendo incapaz de se submeter a normas gerais e abstratas, bem como estabelecer um modo de relação impessoal e horizontal com os membros da comunidade – normas de comportamento modernas por excelência – representava um obstáculo à adaptação do país aos novos padrões de sociabilidade. A essência do brasileiro – sua cultura, instituições sociais e políticas – conformada nos valores da vida doméstica estaria, portanto, descompassada com o novo tempo em que triunfavam valores fundamentalmente "anti-familiares":

> "Com efeito, onde quer que prospere e assente em bases muito sólidas a ideia de família – e principalmente onde predomina a família de tipo patriarcal – tende a ser precária e a lutar contra fortes restrições, a formação e a evolução da sociedade segundo conceitos modernos. A crise de adaptação dos indivíduos ao mecanismo social é, assim, especialmente sensível nos tempos atuais, com o decisivo triunfo de certas virtudes *anti-familiares* por excelência, como o são, sem dúvida, aquelas que repousam no espírito de iniciativa pessoal e na concorrência entre os cidadãos" (Holanda, 1936, p. 97-98).

O familismo que orientava o comportamento do homem cordial repercutia nas instituições políticas através do fenômeno do *patrimonialismo*. O conceito, tomado de empréstimo a Weber[114], era mobilizado para descrever o uso privado da coisa pública, ou melhor, a inexistência mesma de uma clara fronteira entre o público e o privado, característica pré-moderna ainda predominante no Brasil[115]. Com efeito, Sérgio Buarque diagnosticava o patrimonialismo como uma característica fundamental de nossa organização política, à qual ele contrapunha as formas burocráticas impessoais (Holanda, 1936, p. 100).

A "confiança pessoal", critério *cordial* por excelência para a seleção dos funcionários do Estado, impediria uma administração racional fundada na ordem do mérito e da impessoalidade. O Brasil seria um caso de funcionalismo patrimonial, onde o particular triunfava sobre o geral. O Estado brasileiro não se erigia com base nos fundamentos de uma ordem racional-legal e se encontrava atado a relações personalistas. Tal fenômeno criava sérios obstáculos a qualquer ordenamento democrático, o qual teria como exigência básica o princípio de que o interesse geral e abstrato prevalecesse sobre a economia dos afetos e dos sentimentos.

> "No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longe de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares, que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal" (Holanda, 1936, p. 100-101).

O predomínio das vontades particulares em nossa estrutura política teria sua origem na ética de fundo emotivo, que convertia a família em arquétipo de todas as

---

[114] Para Weber a dominação patrimonial, ao lado da feudal, constituía uma das formas de dominação tradicional. O patrimonialismo baseava-se na ampliação do *oikos*, da comunidade doméstica, e no recrutamento dos funcionários pela confiança pessoal do soberano. Ela se contrapunha aos critérios impessoais e objetivos da dominação burocrática. Além disso, no patrimonialismo, os meios de administração pertenciam ao próprio funcionário, não havendo distinção entre cargo e a pessoa que o ocupava. Cf., Weber (2003, pp. 131-134; 2004, pp. 233-323); Bobbio *et alii*, 2007, pp. 125-126).

[115] Sobre a recepção da sociologia weberiana na obra de Sérgio Buarque, ver Werneck Vianna (1999) e Jessé de Souza (1998). Werneck Vianna observa que as categorias weberianas usadas por Sérgio Buarque (e, posteriormente, também por importantes autores do pensamento social brasileiro) ignoram as críticas do autor alemão às patologias da modernidade. Ao perceber a cultura da personalidade como um traço do atraso brasileiro, em contraposição a cultura racional do Ocidente, particularmente dos países protestantes, Sérgio Buarque atenua o pessimismo de Weber em relação à modernidade. Sérgio Buarque inaugura uma profícua tradição do pensamento social brasileiro que, ainda que com diferentes ângulos de análise, tem a sociologia weberiana como referência principal, dentre os quais podemos citar Raymundo Faoro, Florestan Fernandes e Simon Schwartzman.

relações sociais. Essa característica tinha sido, para Sérgio Buarque, um dos principais obstáculos para que se configurasse no país um conjunto de "instituições democráticas":

> (...) um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos laços de sangue e de coração -, está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendam assentar a sociedade em normas anti-particularistas" (p. 101).

Como se nota, a configuração da vida doméstica como modelo das instituições políticas e sociais – um mundo dominado pelos "laços de sangue e de coração" – convivia em uma relação tensa com aquilo que Sérgio denominava "instituições democráticas". A ordem familiar mostrava-se refratária a um mundo ordenado com base na igualdade de tratamento exigida pela impessoalidade e as normas abstratas da democracia.

Com base nas passagens acima, é plausível afirmar que para Sérgio Buarque, em um contexto no qual as normas de convívio eram pautadas pela emoção e pela afetividade, isto é, pelo personalismo, parecia ser vã, ou mesmo prejudicial, toda tentativa de criar – através de uma vontade política externa – uma ordem pública assentada em princípios liberal-democráticos. Assim, a sociologia de *Raízes do Brasil* pretendeu desmistificar a adoção de práticas jurídicas e políticas baseadas em tais princípios. Em contraste com elas, no solo de nossas relações sociais, a democracia jamais se realizara, permanecendo, tal qual outras ideologias políticas importadas por nossos intelectuais, como um subterfúgio, uma modalidade de "evasão da realidade".

Em outras palavras, para o autor, a importação do discurso e das instituições liberal-democráticas dissimulava a manutenção de uma infraestrutura de relações sociais fundamentalmente antidemocráticas. Mesmo reformas como o sufrágio universal e o voto secreto, no diagnóstico de Sérgio Buarque, foram aprisionadas por essa espécie de "jaula de ferro" do personalismo:

> "Podemos organizar campanhas, formar facções, armar motins, se preciso for, em torno de uma ideia nobre. Todos estamos lembrados do enorme poder de sugestão que até há bem pouco tempo exerceu sobre muitos homens de boa fé e de boa vontade o princípio do voto secreto. Houve mesmo quem demonstrasse, acenando com o exemplo de outros povos mais felizes, que esse princípio não só nos asseguraria o respeito devido ao sufrágio popular,

> como ainda a prosperidade material, a paz, o bem-estar econômico e muitas outras coisas inapreciáveis. Quem ignora, porém, que o aparente triunfo de um princípio jamais significou no Brasil – como no resto da América Latina – mais do que o triunfo de um personalismo sobre outro?" (*ibidem*, p. 151-152)[116].

Sérgio Buarque, como muitos de seus contemporâneos, nutria um forte ceticismo em relação à agenda política dos sufragistas, condenando-a por ser formalista e incompatível com um contexto sociocultural refratário a toda forma de associação suprafamiliar. Os partidos políticos que, a princípio, seriam formas de associação em torno de interesses objetivos ou ideologias, encontravam-se no Brasil também subsumidos à lógica do personalismo. Sérgio inclusive criticava a avaliação de que o malogro da democracia no Brasil tivera origem na debilidade dos partidos políticos. Ao contrário, para ele, essa debilidade não era dos partidos em si, mas da tradição personalista na qual o "emocional triunfa sobre o racional". Era, portanto, o personalismo que impedia a existência de partidos políticos organizados (*ibidem*, p. 150-151).

Com efeito, nessa perspectiva, o personalismo era apresentado como elemento cultural constitutivo do povo brasileiro. Ele habitava naquele "mundo de essências mais íntimas", referia-se ao nosso "ritmo espontâneo" que resistia "intacto, irredutível e desdenhoso das invenções humanas". Em contraste com esse "mundo de essências", a democracia e as demais doutrinas importadas pela intelectualidade brasileira, como o positivismo, estariam descompassadas. Por isso, escrevia Sérgio Buarque, liberalismo e democracia, ao contrário do personalismo, "são conceitos

[116] Note-se que esse ceticismo quanto às reformas políticas foi atenuado na versão de 1948, em que Sérgio suprime o seguinte trecho do parágrafo acima citado: "Todos estamos lembrados do enorme poder de sugestão que até há bem pouco tempo exerceu sobre muitos homens de boa fé e de boa vontade o princípio do voto secreto. Houve mesmo quem demonstrasse, acenando com o exemplo de outros povos mais felizes, que esse princípio não só nos asseguraria o respeito devido ao sufrágio popular, como ainda a prosperidade material, a paz, o bem-estar econômico e muitas outras coias inapreciáveis" (Holanda, 1936, p. 151-152). Cf. Holanda (1995, p. 183). Sobre os expurgos entre as edições de 1936 e 1948, ver Waizbort, 2011.

puramente decorativos, sem raízes profundas na realidade [brasileira]" (*ibidem*, p. 152; pp. 160-161)[117].

Em suma, para Sérgio Buarque, a democracia jamais decantou em nossas práticas sociais mais elementares e profundas, em nossas "formas de vida", permanecendo, quando muito, em um nível superficial. O ideal democrático teria de lidar ou de romper com essa herança negativa.

7.1.3. Nestor Duarte e a tirania da *ordem privada*

A obra de Nestor Duarte, *Ordem Privada e Organização Política Nacional*, escrita em 1939 (portanto, já durante a vigência do Estado Novo) lidou com problemas em boa medida similares àqueles tratados por Sérgio Buarque de Holanda três anos antes. O tema básico do livro diz respeito aos condicionantes socio-históricos que obstaram a formação de um *Estado-Nação* moderno no Brasil. Como em *Raízes do Brasil*, a dialética do *atraso-moderno* organiza a narrativa histórica do autor, cuja tese principal sustenta que a formação social brasileira caracterizou-se por uma hipertrofia da *ordem privada* (o atraso) e pela debilidade da *ordem pública estatal* (o moderno).

Para Duarte, o problema fundamental do país naquele momento consistia em superar os obstáculos privatistas e levar a cabo a constituição de uma *ordem pública*. O problema da democracia, nesse registro, estava intimamente ligado a um duplo processo, de enfraquecimento da ordem privada, de um lado, e da construção da *ordem pública*, de outro.

As origens privatistas da sociedade brasileira, de acordo esse autor, tinham origem longínqua e remontavam ao próprio processo de colonização. Repercutindo a tese de Oliveira Vianna sobre a formação colonial[118], Nestor Duarte corroborou o argumento de que o Brasil se formou como uma sociedade rural com baixíssimo nível de solidariedade social. O autor sustentava que o "sistema feudal" brasileiro

---

[117] Estudos recentes têm enfatizado as afinidades entre a sociologia de Sérgio Buarque Holanda em *Raízes do Brasil* e o pensamento conservador (Gomes, 1990; Piva, 2000; Nogueira, 2002; Bresciani, 2007; Eugênio 2010; Waizbort, 2011). Sob diferentes ângulos de análise, esses trabalhos criticam a interpretação consagrada de Antônio Cândido (1995; 1995a), segundo a qual Sérgio Buarque juntamente com Gilberto Freyre e Caio Prado Jr., representaram uma *ruptura* no pensamento social brasileiro ao estabelecer as bases para um conhecimento crítico e dialético, bem como contribuir para o abandono de explicações biológicas e conservadoras para o atraso brasileiro. Segundo Antônio Cândido, *Raízes do Brasil* expressaria ainda uma faceta do pensamento social brasileiro identificado como um "radicalismo potencial de classe média", alternativa às linhagens conservadora e liberal dominantes em nossa história (1995a, p. 23).

[118] Cf. Oliveira Vianna (1933 [1920]);

caracterizou-se pela concentração do poder político (soberania) e econômico (propriedade rural) nas mãos do senhoriato rural. Esse senhoriato gozou historicamente de ampla autonomia frente ao poder central. Mesmo após a Independência, que colocou a necessidade de construção de uma ordem pública, a aristocracia rural continuou a instrumentalizar o Estado em benefício próprio, exercendo o monopólio da cidadania.

Para Nestor Duarte, a história jurídico-política do Brasil independente – marcada pela unidade territorial e pela centralização política – contrastaria fortemente com sua história sociocultural, em que o insolidarismo e o privatismo mostraram-se estruturas perenes, praticamente impenetráveis a qualquer noção elementar de *ordem pública*. Tratou-se, escreveu o autor, de "uma história em que tudo foi contra o Estado", (Duarte, 1939, p. 230).

Com base nessa narrativa, Nestor Duarte considerava um equívoco por parte dos "apologistas do Império" supor que a manutenção da unidade territorial levada a cabo pela monarquia logrou construir entre nós uma *nação moderna*, uma comunidade dotada de laços de solidariedade e um espírito político comum: "sob o governo centralizado no território individido e íntegro, não se alcançou, porém, a solidariedade política pela presença influente do Estado" (*ibidem*, p. 214).

Logo, a história social brasileira, diversamente de sua história jurídica, foi profundamente marcada pela desagregação e por um privatismo patológico. O Império, a despeito da forte centralização política, não difundiu uma autoridade pública capaz de contrapor-se à força dos núcleos privados de poder:

> "Sem unidade política, nem sentimento político de qualquer espécie, restou, apenas, a comunhão ocasional saída da reunião daqueles grupos étnicos a se fundirem violentamente ou não, conforme a índole da acomodação e da mestiçagem luso-brasileira, mas passivamente indiferentes à tarefa do Poder Político no centro. À centralização escapava a irredutibilidade da grande massa populacional que formava círculo mais vasto, sem ideia política nem consciência nacional e que mal acudia a raras e vagas representações que traduzem a ideia e o sentimento de uma nação" (*ibidem*, p. 217-218).

A ausência do Estado, de um lado, e o monopólio do mando por parte do senhoriato rural, de outro, tiveram como consequência imediata o bloqueio do surgimento de uma nação moderna. O *povo-massa* secularmente formado na ambiência do privatismo das classes proprietárias viu-se, assim, desprovido de autonomia e consciência cívica, passando a reproduzir em boa medida os valores, hábitos e costumes

do próprio senhoriato. Logo, os princípios sobre os quais se fundava a ordem privada não atuaram no restrito círculo das elites rurais, mas se propagaram também na mentalidade do povo, sobretudo do campesinato que sempre esteve sob a órbita dessas elites (cf. Duarte, 1939, p. 203).

O secular domínio do senhoriato rural, avaliava Duarte, fez com que o povo brasileiro se mantivesse em uma era *pré-política*, incapaz de superar a condição de massa amorfa e inarticulada, isto é, incapaz de se converter em sujeito político autônomo. Daí a distinção explorada pelo autor entre "massa populacional" e "povo no seu sentido político":

> "(...) essa população brasileira importa que se considere menos quantitativa do que qualitativamente. Aliás, sobre o critério quantitativo, ela representa, se não levamos em conta a extensão territorial que tem que ocupar, ponderável massa humana, maior do que a de muitas das velhas nações do ocidente. Qualitativamente, porém, nem todos os critérios servem à definição e conceito de seu valor. Do seu valor político, sobretudo" (Duarte, 1939, p. 172).

Ao tratar do "apolitismo" do povo brasileiro, Nestor Duarte citou Gilberto Amado e endossou sua tese da "inexistência de um 'povo político' no Brasil (*ibidem*, pp. 189 e ss.). Contudo, ao contrário do autor de *Eleições e Representação*, Duarte contextualizava as debilidades cívicas do povo, as quais teriam origem em circunstâncias históricas precisas: vastidão territorial, monopólio de mando pelas classes proprietárias, e a debilidade do poder público. Sobretudo, na análise de Nestor Duarte, essa "massa populacional" que ainda carecia de "valor político" era produto da força desproporcional do senhoriato rural. Foi precisamente essa classe que privou o povo brasileiro do desenvolvimento de um espírito político[119].

A partir dessa narrativa das vicissitudes da história brasileira, Nestor Duarte desenvolveu uma tese muito próxima a do *personalismo* de Sérgio Buarque. Como este, Duarte descrevia a psicologia social do brasileiro como sendo marcada pelo predomínio do afeto e do sentimento em detrimento da razão. No decorrer de seu livro, Duarte citou e concordou com várias passagens de *Raízes do Brasil*, sobretudo aquelas em que seu autor ressaltara o "familialismo" típico de nossa sociedade, percebido como poderosa

---

[119] Também diferentemente de Gilberto Amado, Nestor Duarte não acreditava que a formação política de um povo fosse resultado da instrução formal. Segundo ele, "a alfabetização, embora seja condição para o exercício de importantes direitos políticos nas organizações estatais modernas, não é a porta por onde um povo adquiriu ontem e possa adquirir hoje o sentimento e o espírito políticos. Um povo político é antes de tudo, um produto histórico" (Duarte, 1939, p. 176).

resistência à constituição de uma comunidade política abstrata tal qual o Estado moderno. Assim, também em Nestor Duarte, o caráter "anti-político" e o transbordamento dos padrões de sociabilidade típicos do âmbito doméstico para todas as relações sociais aparecia como grande obstáculo para a emergência da nação.

Destarte, "o problema político brasileiro da atualidade", argumentava Duarte, residia na construção de um "povo político", isto é, um povo capaz de estabelecer laços de solidariedade para além dos vínculos primários da família e do afeto pessoal. Em outras palavras, tratava-se de superar o domínio da "ordem privada" e alcançar o universalismo que caracterizaria toda associação de tipo estatal. Em uma palavra, instituir pela primeira vez no país uma *ordem pública*. O problema da democracia, nessa abordagem, estava irremediavelmente ligado ao enfraquecimento da ordem privada.

Em registro hegeliano, Nestor Duarte concebia o Estado como *locus* da universalidade e, portanto, como contraponto ao particularismo que orienta a vida privada. O Brasil teria como desafio na construção de sua ordem pública, neutralizar a influência da "ordem privada" *no* Estado. Em outras palavras, tratava-se de construir uma verdadeira *res publica,* um Estado fundado no interesse público por oposição à *res privata*, dominante desde a colônia e que contaminou toda a sociedade brasileira. A dicotomia era colocada, portanto, em termos do público/privado:

> Tanto quanto a luta do costume contra a lei, do hábito contra o novo, essa ordem privada é a velha ordem formando um mundo moral e mundo sentimental, com outro sentido humano para viver e resistir contra a outra ordem, mais seca, sem riqueza emocional e tão mais perigosamente abstrata, como é a do Estado em si mesmo (Duarte, 1939, p. 210-211).

Com efeito, enquanto prevalecesse essa poderosíssima *organização privada*, essa "realidade negativa", a introdução de procedimentos de representação política reproduziria o monopólio do mando daquela classe senhorial. Os eleitores manter-se-iam subordinados aos seus chefes locais, reais detentores do poder político:

> "não admirará, desse modo, que nessa comunidade senhorial se resumam as atividades políticas, o prestígio eleitoral e o domínio sobre o votante que é, enfim, a grande massa da clientela econômica, da clientela moral e portanto da clientela política, e com ela e nela encerre e feche o círculo da chamada representação política" (Duarte, 1939, p. 204).

Para Duarte, a secular e persistente ordem senhorial brasileira, dificilmente poderia ser erradicada por medidas como a extensão do direito de voto às massas. Tal

direito não teria forças suficientes para se opor a uma cultura privatista com a solidez e força que esta possuía. Distanciando-se de perspectivas voluntaristas, Nestor Duarte – aliás, como Sérgio Buarque – era cético quanto ao poder transformador da vontade e das reformas institucionais. Para ele, a possibilidade da democracia no Brasil dependeria de "lentos processos do tempo e da ação ininterrupta sob programas demorados" (Duarte, 1939, p. 221-222).

A despeito desse pessimismo da ação e da invenção institucional, e como argumentarei na próxima seção, Nestor Duarte não se voltava contra as instituições representativas da democracia liberal, e recusava as respostas autoritária e corporativa para o dilema da constituição política do povo.

7.2. Do pessimismo sociológico à democracia como devir

Como procurei demonstrar acima, Gilberto Amado, Sérgio Buarque de Holanda e Nestor Duarte desenvolveram em suas obras um diagnóstico sociológico pessimista em relação ao povo brasileiro, enfatizando um conjunto de traços que dificultava sua adaptação à democracia moderna. No limite, eles descreveram o Brasil como um país em que o *povo estaria ausente* da vida política em razão da singularidade de sua própria formação histórica, social e cultural. Os vínculos personalistas se colocavam como sério obstáculo à realização do princípio do governo do povo.

Ora, como falar em democracia, em governo do povo, se seu sujeito político por excelência, o povo, era descrito como uma massa amorfa que se encontrava aprisionada por relações personalistas, incapacitada, portanto, de uma solidariedade política ampliada? Seria possível uma ordem democrática em um contexto em que o povo se encontrava em uma era "pré-política"?

A resposta a essas questões nas obras dos autores remetia a um processo de *adaptação* da sociedade brasileira às exigências colocadas pelo ideal democrático. Nessa seção tentarei explorar os usos normativos do conceito de democracia, tal como apareciam nos textos dos autores.

7.2.1 Elitismo e democracia de partidos

"O Brasil tem que se organizar em democracia, único regime que parece possível por enquanto aqui e que mais corresponde a aspiração geral da população"

(sic), escreveu Gilberto Amado meses após a Revolução de 1930 (Amado, 1969 [1931], p. 199). Mas o que significava democracia para o autor? Como dar forma política a uma população que, em suas palavras, "apenas começa[va] a balbuciar sua aprendizagem política" (*ibidem*, p. 180)?

A resposta de Gilberto Amado consistia na combinação de uma perspectiva elitista com a defesa das instituições tradicionais do governo representativo. Shumpeteriano *avant la lettre,* para o autor sergipano não haveria qualquer contradição entre a instituição do sufrágio universal e um governo de elites:

> É um axioma (...) que todo sistema de governo, democrático ou não, só se pode realizar pela escolha dos mais capazes, dos mais inteligentes, dos mais instruídos. Essa escolha no sistema democrático está nas mãos do sufrágio universal" (Amado, 1969 [1931] p. 43).

Nesses termos, o sufrágio universal era apenas uma das formas pelas quais os "mais capazes" eram escolhidos e passavam a formar a elite dirigente do país. O que diferenciaria a democracia de outras formas de governo seria que essa elite governante não ascenderia ao poder por meio de privilégios hereditários nem seria selecionada exclusivamente entre os membros das classes proprietárias que gozassem direitos políticos em função de sua condição econômica. Para Gilberto Amado, *a democracia consiste em um regime político em que a elite é designada por meio do sufrágio universal, e a escolha se faz com a mediação de um sistema partidário competitivo*.

Como comenta apropriadamente Olavo Brasil Lima Jr. (1999), Gilberto Amado pode ser considerado como adepto de uma "democracia representativa elitista" (*ibidem*, 1999, p. XVI). Ele concebia o sistema eleitoral baseado no voto das massas e na competição partidária apenas como um *método* pelo qual as elites seriam selecionadas. Assim, o princípio majoritário da lógica eleitoral não era doutrinariamente abandonado; ele poderia ser válido desde que cumprisse sua função de seleção de elites competentes para o exercício de tarefas públicas: "a procura dos mais capazes, isto é, dos mais talentosos, dos mais instruídos, dos mais ilustres – é aliás a lei não só da democracia mas de todos os sistemas de governo" (sic) (Amado, 1969 [1931], p. 36)[120].

---

[120] Trata-se de uma perspectiva muito próxima àquela posteriormente desenvolvida por Schumpeter (1994 [1942]), e pela "teoria econômica da democracia" de Anthony Downs (1999 [1957]). Com base na analogia entre os procedimentos da democracia representativa e do mercado, esses autores viam nas eleições fundamentalmente um *método* pelo qual os eleitores-consumidores "escolhiam" seus governantes. A esse respeito ver também Pitkin (1967, pp. 209 e ss.).

Ora, precisamente por conceber a democracia como um governo de elites, uma espécie de *aristocracia eletiva*, Gilberto Amado acreditava poder aplicá-la a um contexto social tão adverso como o brasileiro. A formação de uma elite política pragmática, consciente dos problemas nacionais era vista pelo autor como única saída para aquilo que ele considerava ser a menoridade política do povo:

> "Enquanto não se formar no Brasil pela preponderância das inteligências construtivas uma 'elite' de diretores mentais que saibam menos discutir questões 'jurídicas' e mais questões 'políticas', que mostrem menos erudição de constitucionalistas americanos e mais conhecimento das realidades práticas do Brasil, uma 'elite' conjugada ativa e energeticamente em agremiações partidárias ou em torno de figuras excepcionais, de modo a suprir pelo influxo da sua ação as deficiências de um meio ainda incapaz de se dirigir a si próprio, enquanto não se conseguir organizar os elementos de direção de uma sociedade que não sabe se guiar por si mesma – a confusão, o tumulto, o malbaratamento de belas energias, o caos moral, político, administrativo, caracterizará o Brasil, será por muito tempo ainda a expressão da sua existência e a forma tumultuária da sua fisionomia de nação" (Amado, 1981 [1924], p. 58).

Uma *intelligentsia* política pragmática seria recrutada no interior das agremiações político-partidárias e selecionada por meio do sufrágio[121]. Assim, a despeito de seu pessimismo sociológico e da dessacralização do voto, analisados na seção anterior (cf. seção 6.1.1), Gilberto Amado não corroborava a tese segundo a qual a saída para as constatadas debilidades cívicas do povo estivesse na substituição do sufrágio universal por mecanismos de representação corporativa, tampouco se aproximava do decisionismo ditatorial defendido por Azevedo Amaral ou Francisco

---

[121] É o que o autor avaliava ter ocorrido na Argentina com a reforma eleitoral Saenz Pena, em 1912, que instituiu o sufrágio universal (masculino), secreto e obrigatório. Para ele, a extensão do voto às massas trabalhadoras compostas sobretudo pelos imigrantes de Buenos Aires, teria conduzido a um retrocesso caudilhista no país: "A lei eleitoral, - transplantada da Europa trabalhista em que a arregimentação das massas deliberantes precedeu as reformas políticos-eleitorais – foi além do seu alvo, tornou-se um elemento de desorganização nacional, de dissolução profunda que vai obrigar os líderes a trabalho angustioso para restituir às elites responsáveis o governo da Nação." (Amado, 1969 [1931], p. 45). Esse ponto de vista elitista repercutiria a visão das oligarquias argentinas derrotadas nas primeiras eleições em que vigorou a nova lei e que levaram ao poder em 1916, Hipólito Yrigoyen, da União Cívica Radical. Como comenta o historiador argentino Luis Alberto Romero (2012), para os opositores do novo regime "Yrigoyen se assemelhava a um daqueles caudilhos bárbaros que se acreditava definitivamente sepultados em 1880, e após ele vislumbrava-se o governo dos medíocres. A transição política em direção à democracia não era bem vista, e quem se sentia deslocado do poder manifestava escassa lealdade em relação ao sistema institucional recentemente desenhado e uma nostalgia dos tempos em que governavam os melhores" (Romero, 2012, p. 19).

Campos[122]. Apesar de concordar que o direito de voto não garantia por si só uma verdadeira representação da nação, Amado via no sufrágio universal e nos partidos políticos instituições incontornáveis em qualquer regime político legítimo no contexto moderno.

Vale destacar a respeito desse ponto, que Gilberto Amado delineava um programa de reformas políticas análogo àquele proposto pelo liberal Assis Brasil. Como este, o autor sergipano defendeu um sistema eleitoral proporcional, baseado em partidos políticos organizados nacionalmente como condição fundamental para a realização da democracia:

> "a representação proporcional é o sistema democrático por excelência, aquele que torna possível a seleção das ideias pelo embate das opiniões e que leva a distribuição equitativa dos sufrágios ao máximo da sua proporcionalidade e, portanto, da sua universalidade. A representação proporcional é assim o esplendor supremo do sufrágio universal" (*ibidem*, p. 94).

A preferência pelo sistema eleitoral proporcional por parte de Gilberto Amado dava-se precisamente porque ele o considerava uma forma eficaz de impedir a influência direta dos eleitores e suas demandas paroquiais. O autor se valia do *Traité de Droit Constitutionnel* de Léon Duguit para sustentar que o deputado não devia ser "o mandatário do eleitor", mas antes "o mandatário do país" (Amado, 1969 [1931], p, 75).

Gilberto Amado concebia o proporcionalismo como mecanismo para liberar a aristocracia eletiva das pressões locais, possibilitando que ela agisse em concordância com o bem comum (*ibidem*, p. 72). Nessa perspectiva – que remete à concepção da representação de Edmund Burke[123] – o representante disporia de habilidades e conhecimentos especiais que o qualificariam para acessar uma razão pública indisponível aos eleitores comuns. Sobretudo no caso brasileiro – em que os eleitores se encontravam aprisionados por uma mentalidade personalista – a independência do

---

[122] Com efeito, o elitismo de Gilberto Amado não se filia à tradição da psicologia social de Gustave Le Bon (a quem, aliás, ele desferiu várias críticas). Apesar de Amado reconhecer anomalias e riscos na democracia de partidos, ele se afastava daqueles que viam nas ditaduras e na abolição dos partidos e do parlamento a única forma de superar os problemas desse regime. Assim, ele recusava os modelos fascista e comunista, e considerava incontornável a existência dos partidos políticos fortalecidos e de eleições livres para um regime democrático. Cf. Amado (1969 [1931], p. 40; p. 76).

[123] Como observa Pitkin (1967), Burke não era contrário à representação de interesses em si, mas defendia que esses interesses fossem mediados por uma razão pública, de modo a impedir que eles se reduzissem a meras expressões de preferências subjetivas. Para Burke, o representante seria uma espécie de intérprete privilegiado desses interesses objetivos. Precisamente por isso, seu mandato não poderia estar sujeito às demandas imediatas dos seus eleitores. Cf. Pitkin (1967, pp. 168-189); Burke (2003).

representante e a política de opiniões incentivadas pelo sistema proporcional auxiliariam no enfraquecimento dos vínculos privatistas.

Assim, para Amado, apenas com a formação de um sistema político embasado no princípio de autonomia do representante, seria possível atenuar os perniciosos *vínculos personalistas* entre representante e representados, garantindo uma política construída sobre ideias e programas. A vantagem das eleições proporcionais, para Amado, residia no fato de que elas permitiriam aos grupos políticos se associarem de forma coesa em torno de ideias, impedindo a hiperfragmentação e o clientelismo dos sistemas eleitorais majoritários e uninominais.

Gilberto Amado tomava como exemplo a ser adotado no Brasil o sistema eleitoral da República de Weimar, instituído em 1920[124]. Para ele, o sistema eleitoral alemão representava "a maior conquista da democracia no seu desideratum de captar da maneira mais perfeita a opinião nacional" (*ibidem*, p. 86). Na Alemanha, argumentava, o proporcionalismo possibilitava uma política impessoal porque garantia a independência do representante – intérprete dos interesses gerais – em face das demandas particulares dos eleitores:

> "A Alemanha tornou, com sua lei eleitoral em vigor, praticamente impossível o contato do eleitor com o candidato. Serão as ideias os interesses gerais, as correntes dominantes, encarnadas nos partidos, que se encontram nas urnas, para governar, para guiar o país" (*ibidem*, p. 75).

Tratava-se, portanto, de evitar que o nexo entre eleitor e eleito residisse na confiança pessoal e, em contrapartida, incentivar "as ideias e os interesses gerais". Desse ponto de vista, a função do representante na democracia seria precisamente a de estabelecer a mediação entre as preferências subjetivas dos eleitores e o interesse nacional. Portanto, era a exigência de uma *política de ideias*, por oposição a *política personalista,* que orientava sua proposta de um sistema eleitoral proporcional.

Outro ponto no programa de reformas defendido por Gilberto Amado consistia na criação de um órgão independente para a realização e fiscalização das eleições. Em sintonia com as mudanças que em breve seriam implementadas pelo

---

[124] Amado referia-se a lei de 1º de Março de 1920, em que se definiu o *número uniforme* de 60 mil votos para cada cadeira no parlamento alemão. As "sobras" – isto é, os votos que cada partido recebesse além desse mínimo, mas que não alcançassem o quociente necessário para eleger um deputado na própria circunscrição – seriam somadas nacionalmente e distribuídas de acordo com os resultados obtidos por cada partido (Amado, 1969 [1931], p. 86).

Código Eleitoral de 1932, Amado defendia a autonomia do processo eleitoral por meio de um tribunal ou conselho independente como mecanismo institucional para impedir que as eleições fossem instrumentalizadas ou fraudadas pelos governos (*ibidem*, p. 189-190).

Além disso, a hiperconcentração de poderes na figura do Presidente – que Amado considerava ter sido uma das patologias da Primeira República, em suas palavras uma "ditadura constitucional" – deveria ser equilibrada pelo fortalecimento dos partidos políticos. Apesar de reconhecer a dificuldade da organização de partidos nacionais, Amado não hesitava em afirmar que eles eram "a única solução para o problema político do Brasil". Para ele,

> "Se no Brasil não se puderem formar partidos militantes que articulem o país de sul a norte entrosando as vontades dirigentes umas às outras no sentido de certas ideias ou pontos de vista, no sentido da educação, da cultura e da civilização nacionais, a vida política continuará a processar-se, qualquer que seja o sistema eleitoral que se adote, por um empirismo fragmentário, anárquico e irremediável que não fornecerá meios de desafogo para a crise, determinando sempre revoltas, *masorcas,* revoluções. Sobretudo sem partidos será impossível tornar efetivo um arremedo sequer de representação" (Amado, 1969 [1931], p. 156).

Portanto, em contraste com correntes do pensamento político brasileiro à época – que repercutiam um juízo refratário em relação aos partidos, tratando-os como facções autointeressadas ou ameaças à unidade nacional – Gilberto Amado apostava na incontornabilidade da *forma partido*. Para ele, os partidos políticos desempenhariam um *papel pedagógico* de grande importância. Os partidos, segundo ele, seriam "o único meio de *cultura* social e política que podemos pôr em prática para elevar as massas brasileiras à compreensão dos destinos nacionais" (Amado, 1969 [1931], p. 170). A organização partidária nacional atuaria como um *filtro,* conduzindo as "notabilidades" ao poder político. Por isso, Amado considerava fundamental apoiá-los, caso realmente se desejasse realizar no Brasil uma "verdadeira democracia" (cf. *ibidem*, pp. 196-198).

Em suma, a expectativa de realização de um regime democrático no país, nos termos postos por Gilberto Amado, dependia de reformas institucionais capazes de enfraquecer os males de um país em que o "povo político" inexistia. Essas reformas (sistema eleitoral proporcional, partidos políticos nacionais com certa coesão ideológica e programática) incentivariam a formação de uma *intelligentsia* pragmática, uma

aristocracia eletiva capaz de interpretar o bem comum a despeito do personalismo e da baixa cultura cívica do povo constatadas pelo autor.

7.2.2. Democracia como regime da *despersonalização*

Dentre os três autores tratados nessa seção, Sérgio Buarque talvez seja o mais lacônico no que tange à proposição de enunciados normativos. O enfoque histórico-sociológico adotado em *Raízes do Brasil* economiza em juízos preditivos (ou, pelo menos, esses não aparecem de modo explícito), o que o singulariza em relação à maioria dos intelectuais do período que estabelecem detalhados projetos de reforma social e política[125]. Em sua obra não há o delineamento de um programa de reformas para lidar com os problemas identificados por ele na formação social brasileira. Desse modo, a pergunta inicial que deve ser colocada é: havia uma reflexão normativa sobre democracia naquela obra? Em caso positivo, em que sentido ela se desenvolveu?

A primeira pergunta pode ser respondida afirmativamente, não obstante deva ser ressalvado que o problema democracia constituía um tema marginal e estava subordinado à dialética do atraso/moderno. Assim, para acessarmos o campo normativo da democracia em *Raízes do Brasil,* é necessário investigar as possibilidades de ruptura com o atraso, seguindo as pistas que o texto oferece.

Na primeira edição do livro em 1936 havia um subtítulo do capítulo VI, *Novos Tempos*, intitulado *impersonalismo liberal-democrático*[126]. O eloquente subtítulo oferece já indícios do que Sérgio Buarque entendia por democracia. Uma ordem

---

[125] O ceticismo de Sérgio Buarque em relação à "soberania e onipotência das boas leis", isto é, às reformas de cunho político e jurídico fica patente em uma passagem em que comentou a obra de Alberto Torres no último capítulo de *Raízes do Brasil*. Ali, Sérgio Buarque reprovou a incoerência do diagnóstico de Torres de que a separação entre vida social e vida política tivesse como corolário um "minucioso projeto de constituição política". Nas palavras de Sérgio, "Alberto Torres não viu, e não quis ver, todavia, que foi justamente a pretensão de compassar os acontecimentos pelos sistemas, as leis e os programas, uma das origens da separação que existe entre a nação e sua vida política. Acreditou sinceramente, ingenuamente, que a letra morta pode influir de modo enérgico sobre os destinos de um povo e em toda a sua doutrinação acentuou constantemente o que chama 'o eixo da ação consciente', inspirada 'no sentido de uma utilidade a realizar-se e, portanto, previsível'. Coerente consigo mesmo, o que nos legou como fruto de suas observações e de suas meditações foi um minucioso projeto de constituição política" (Holanda, 1936, p. 145). A crítica a qualquer forma de normativismo parece também decorrer das premissas conservadoras e organicistas da obra, que recusavam a possibilidade de que o real pudesse ser organizado pelo espírito. A esse respeito, cf. Eugênio (2010) e Waizbort (2011).

[126] Já na edição revista de 1948, os subtítulos em que aparece a palavra democracia são: "As origens da democracia no Brasil: um mal-entendido", no penúltimo, Novos Tempos; e "A democracia e formação nacional", no capítulo final *Nossa Revolução*. (cf. Holanda, 1995)

democrática aparecia em flagrante oposição ao personalismo brasileiro. São dois os principais sentidos em que a democracia era utilizada naquela obra, ambos relacionados à *despersonalização*.

No que se refere ao primeiro sentido, o adjetivo democrático era utilizado com referência a um mundo regido por normas impessoais e abstratas, isto é, um ordenamento sociopolítico imune ao arbítrio que caracterizaria os governos pessoais. É o que se depreende, por exemplo, do trecho a seguir, no qual Sérgio comentava – com algum ceticismo – as reformas progressistas implementadas no Uruguai pelo presidente José Batlle y Ordóñez (1856-1929) nas primeiras décadas do séc. XX:

> "Não é pois de estranhar que o ponto extremo de despersonalização na esfera política fosse encontrado em um país sul-americano. O Uruguai battlista pretendeu, enquanto existiu, realizar, ao menos em teoria, a consequência lógica do ideal democrático moderno, ou seja, o mecanismo do Estado funcionando tanto quanto possível automaticamente e os desmandos dos maus governos não podendo afetar senão de modo superficial o funcionamento desse mecanismo" (Holanda, 1936, p. 149).

Logo, "o ideal democrático moderno" não constituía uma categoria política relacionada à potência coletiva do povo no poder, mas, antes, designava um Estado liberto dos "desmandos dos maus governos". Nesse registro, o conceito de democracia encontrava-se num campo semântico muito próximo ao de *Estado racional-legal* de Max Weber, ou de *Estado Constitucional* na teoria jurídica. Tratava-se de um conjunto de normas formais e equânimes que não se encontravam sujeitas ao arbítrio dos governantes. Logo, um mundo regido por princípios abstratos a que todos estariam submetidos, inclusive os próprios governantes.

Já em outras passagens de *Raízes*, o adjetivo "democrático" denota uma forma social caracterizada pelo nivelamento social e pela introdução de relações mercantis de tipo capitalista. É nesse sentido, por exemplo, que Sérgio Buarque se referiu à lavoura do café do Oeste paulista como sendo "mais democrática" que as plantações de cana-de-açúcar do nordeste. Por ser mais conforme à economia mercantil e ao estabelecimento de vínculos entre campo e cidade, as plantações de café atenuariam, na avaliação do autor, as formas de dependência pessoal arcaicas que predominavam em outras regiões do país. A lavoura de café, tal como levada a cabo em São Paulo, teria rompido com a economia de subsistência, possibilitando um maior intercâmbio entre campo e cidade, além de impedir que a fazenda se constituísse como

um *locus* autossuficiente. Assim, conclui ele com base nas observações de Handelmann, as plantações de café paulistas ao invés de produzirem "novas aristocracias", estimularam um "maior nivelamento da sociedade" (Holanda, 1936, p. 138)[127].

A democracia estava aqui associada ao surgimento de uma ordem social competitiva, urbana, capitalista, em oposição a uma sociedade aristocrática, rural e personalista. A passagem sobre a lavoura de café paulista é importante, pois revela a "democracia como possibilidade" a ser realizada no país a partir da constituição de um novo gênero de relações sociais e econômicas mais horizontais e impessoais.

Esse segundo campo semântico do conceito de democracia refere-se, portanto, à *forma social* inaugurada com as Revoluções Burguesas. Trata-se de uma definição similar à de Tocqueville – da democracia como um estado social caracterizado pela igualdade de condições – cujo contraponto residia precisamente nas sociedades aristocráticas baseadas nos privilégios hereditários. Ora, para Sérgio Buarque esse estado social igualitário jamais teria existido no Brasil. Precisamente por isso, o uso do termo democracia para designar a sociedade brasileira não podia ir além do registro da falsificação, do "mal-entendido":

> "Trouxemos de terras estranhas um sistema completo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam à vida brasileira. Na verdade a ideologia impessoal e anti-natural do liberalismo democrático, com as suas maiúsculas impressionantes e com suas fórmulas abstratas, jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios, até onde eles coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando o nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratarmos com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semi-feudal importou-a e tratou de acomodar-se como lhe fosse possível às suas leis, que tinham sido justamente a bandeira de combate da burguesia europeia contra os aristocratas, e isso só porque essas leis pareciam as mais acertadas para a época e eram exaltadas nos livros e nos discursos" (Holanda, 1936, p. 122).

A citação é reveladora: os princípios do "liberalismo democrático" eram apresentados como uma ideologia *estranha*, em *contradição* com a realidade brasileira e

---

[127] O elogio da lavoura do café pela introdução de relações capitalistas aparecia também na oposição campo/cidade: "O fazendeiro formado pela lavoura do café aproxima-se hoje, e cada vez mais, do *farmer*, que é no fundo um tipo citadino mais do que rural, e para quem a propriedade agrícola constitui apenas um manancial de riquezas e só ocasionalmente um lugar de residência ou recreio. Não só os seus filhos se dedicarão a profissões das cidades, como aliás sucedia antes, mas os seus pais já tinham sido, muitas vezes, advogados, médicos, comerciantes, políticos ou colonos. As receitas de bem produzir não se herdam pela tradição ou pelo contato, desde cedo, com as terras de plantio, mas são aprendidas nas escolas e nos livros" (Holanda, 1936, pp. 139-140).

sua morfologia aristocrática e personalista. A despeito das fórmulas liberal-democráticas adotadas por nossas constituições e presentes nos discursos de políticos e intelectuais, resistia incólume uma forma social fundamentalmente refratária a elas: "é frequente imaginarmos prezar os princípios democráticos e liberais quando, em realidade, lutamos por um personalismo contra outro. O inextricável mecanismo político e eleitoral ocupa-se continuamente em velar-nos esse fato", escreve (Holanda, 1936, p. 184).

Noutros termos, a recepção das ideologias democráticas por parte de segmentos das elites – e expressa nos textos legais – não teve como resultado a alteração de um estado social fundamentalmente antidemocrático. Ao contrário, a aristocracia brasileira apenas "acomodou" aquela ideologia a uma realidade que permanecia em seus aspectos mais elementares, personalista e aristocrática.

Há, porém, uma ressalva feita por Sérgio Buarque que relativiza essa constatada incompatibilidade entre *personalismo* e *democracia*. O autor reconhecia três possíveis afinidades entre os princípios liberal-democráticos e o homem cordial: a) a "repulsa instintiva" a "toda hierarquia racional" que se estabelecesse em oposição ao desenvolvimento da personalidade; b) a abertura para formas sociais novas como a vida urbana e o cosmopolitismo; c) e a concepção de bondade natural do homem que podia se articular com as qualidades típicas do homem cordial[128]. Esses seriam os possíveis – porém improváveis – indícios que permitiriam uma combinação entre a cultura brasileira e a os princípios de igualdade democrática.

Não obstante essas ressalvas acerca de potenciais combinações entre a estrutura da personalidade cordial e a democracia, Sérgio Buarque parecia não acreditar que elas pudessem superar a incompatibilidade mais funda que lhes era inerente. A realização de uma plena democracia, seja no sentido político (um Estado imune ao arbítrio dos governantes), seja no sentido sociológico (o nivelamento produzido por uma sociedade urbana e uma ordem competitiva), exigiria a abolição daquilo que se considerava ser uma poderosa infraestrutura sociocultural fundada no *personalismo.* Em regra, personalismo e democracia apareceram em *Raízes do Brasil* como contraconceitos. No limite, é plausível afirmar que a democracia era, para Sérgio Buarque, o regime mesmo da *despersonalização*.

---

[128] Na edição revista de 1948, o autor ainda inseria a ausência de preconceitos de cor como mais uma das possíveis afinidades. Cf. Holanda (1995, p. 184).

7.2.3. Democracia como constituição da *ordem pública*

Como vimos acima, para Nestor Duarte, o povo brasileiro ainda não teria atingido uma "idade política". Essa premissa histórico-sociológica, explicaria, em parte, o mau funcionamento da democracia no contexto brasileiro:

> "o próprio Estado democrático, com o seu apelo constante à massa, com as oportunidades que lhe cria de manifestar-se pelo exercício constante do voto e pela estrada mais acessível que lhe abre para chegar até ele, não conseguiu treiná-la ou dar-lhe o sentido da vida pública" (Duarte, 1939, p. 202).

A ineficácia dos mecanismos de participação eleitoral na pedagogia cívica, não significava, contudo, que eles fossem nocivos ao desejado processo de politização do povo. Mesmo diante de um tecido social historicamente refratário à ordem pública e à participação, o "Estado democrático" se apresentava ainda assim como a melhor forma política:

> Se outra fosse, porém, a forma do Estado entre nós, se, por exemplo, em vez da forma democrática, instituíssemos um Estado ainda mais ausente do povo ou com um poder de emanação menos direta dos órgãos populares, pior, bem pior, seria a condição espiritual dessa população brasileira, em face dos acontecimentos políticos, como mais rebaixada e primária a sua educação para a vida pública" (Duarte, 1939, p. 202).

Com efeito, para Duarte, a abolição das eleições ou a introdução de formas indiretas de representação teriam como corolário um distanciamento ainda maior entre as massas e a vida política estatal. Tais mudanças reproduziriam *ad infinitum* o *apolitismo* do povo brasileiro, conservando a intacta a ordem privada.

As soluções autoritárias para o problema da baixa cultura cívica do povo eram consideradas por Nestor Duarte como um equívoco. Segundo ele, a ditadura seria expressão da própria fragilidade da ordem pública, e não o inverso. Por não levarem em conta que a "criação" da ordem pública não poderia ser um ato de vontade, mas sim resultado de um complexo e lento processo histórico, os homens públicos brasileiros, avaliava o autor, se viam atraídos pelas repostas autoritárias. Tais respostas, contudo, apenas contribuiriam para reproduzir as debilidades do Estado. Desse modo, Duarte refutava a tese de que a hiperconcentração de poder e o incremento da violência estatal conduziriam à criação de uma comunidade política moderna no país. Paradoxalmente,

afirmava, era a própria ausência do Estado que alimentava o autoritarismo dos chefes: "A própria violência é um dos aspectos de sua falibilidade [do Estado]" (Duarte, 1939, p. 234).

Se a representação eletiva e os partidos políticos não resolviam por si só o dilema da débil formação política do povo e da construção da ordem pública, eles, por outro lado, exerciam um importante papel pedagógico, uma *demopedia*. Duarte enfatizava essa função pedagógica ao defender a democracia eleitoral "como processo ou sistema para chegar-se melhor e mais rapidamente à educação política de nossa gente" (Duarte, 1939, p. 203). Para ele, o "Estado democrático (...) constitui[a], entre as formas estatais, aquela de poder educacional mais vivo e direto para interessar uma população, tão alheia e indiferente como a nossa, nos acontecimentos políticos e problemas de uma nação" (Duarte, 1939, pp. 202-203).

A função demopédica também deveria ser desempenhada pelos homens públicos brasileiros, aos quais caberia a tarefa de organizar, coordenar, dirigir, uma realidade social dominada pelo privatismo. O homem público, sustentava Duarte, deveria se munir de forças hercúleas para agir além do círculo privatista e contribuir para a formação política do povo:

> "Ele [o homem público] terá que fazer um grande esforço de abstração para conceber e criar uma nação brasileira à moderna, seguindo as fórmulas e os princípios das agremiações superiores, e voltar-se imediata e violentamente para a massa informe e inorganizada de uma realidade que lhe oferece estádios sociais inatuais para o seu tempo e para o espírito logicamente contemporâneo de suas ideias e concepções políticas" (Duarte, 1939, p. 225-226).

Assim, a realização do princípio do governo do povo no Brasil não poderia prescindir de uma tarefa pedagógica por parte do Estado. A democracia dependia, portanto, do sucesso da tarefa de construção de uma ordem pública, na qual a mera "massa populacional" viesse a se transformar em um "povo político" (Duarte, 1939, p. 229).

A criação desse "povo político" – verdadeiro sujeito da democracia – dependeria da conjunção de duas dimensões: uma dimensão construtiva da ação humana, ou seja, da política e da pedagogia; mas também da dimensão do tempo histórico, um tempo dilatado e não sujeito ao domínio da vontade.

7.3. Democracia como expectativa

Como procurei demonstrar acima, Gilberto Amado, Sérgio Buarque de Holanda e Nestor Duarte, repercutiam a percepção de que a sociedade brasileira tal qual existia estava *aquém* das exigências de uma moderna sociedade democrática. Esse diagnóstico, porém, levava a propostas normativas distintas, aproximando-se de uma *aristocracia eletiva* em Gilberto Amado, de um regime de *despersonalização* em Sérgio Buarque, e da constituição de uma *ordem pública estatal,* em Nestor Duarte.

Para lançar mão de uma linguagem que não é a dos autores, é possível interpretar suas obras a partir da tensão entre o *particular* e o *geral*. Eles se esforçavam por mostrar que as relações políticas no Brasil exacerbavam a expressão do *particular* em detrimento do *geral*. Não haveria instituições e costumes – partidos políticos, associações, solidariedade social, ética impessoal – capazes de estabelecer mediações entre o particular e o geral. A hipertrofia do particularismo, nesse diagnóstico, arvorava-se como o grande obstáculo à revelação do bem comum. A constituição política do povo dependeria, portanto, da abolição ou, pelo menos, da atenuação da influência do particularismo na vida social brasileira. Daí, a centralidade da função pedagógica dos partidos e do Estado – enfatizada por Gilberto Amado e Nestor Duarte – pois seriam eles os responsáveis por conferir forma política ao povo.

A experiência social brasileira, aprisionada por uma lógica personalista se constituía como obstáculo para a expectativa democrática, mas ao mesmo tempo, se impunha como uma espécie de *telos* orientando o devir. Nessa chave interpretativa, a possibilidade de que o regime democrático viesse a ser expressão do bem comum dependia invariavelmente do desenvolvimento de uma nova cultura e de um novo modo de sociabilidade.

Assim, nas obras analisadas nesse capítulo, o conceito de *democracia* se estruturava como uma espécie de "conceito de pura expectativa", conforme proposto por Koselleck (1997). Tratava-se de um conceito cujo conteúdo não se referia à *experiência* passada ou presente, mas que exigia sua realização no futuro (Koselleck,

1997, p. 323 e ss)[129]. Dado que ainda não se teriam formado as condições elementares para uma vida democrática no país – como vimos, os três autores concordavam com a figura do *povo-inexistente* – apenas em um futuro mais ou menos distante, poder-se-ia denominar a sociedade ou as instituições políticas brasileiras como "democráticas". Essa *democracia-expectativa* apenas se converteria em *democracia-experiên*cia após um processo gradual de reforma de costumes, hábitos e instituições políticas.

[129] Os conceitos de pura expectativa são formulados sem referências às experiências passadas. Koselleck dá o exemplo do conceito kantiano de "federação dos povos" (*Völkerbund*), o qual antecipa uma forma futura de aliança supranacional, e é apresentado como uma "exigência da razão prática" (Koselleck, 2006, p. 324). Exemplos são os conceitos *republicanismo*, *liberalismo*, *socialismo*, *fascismo*, que no momento de sua elaboração "possuíam pouco ou nenhum conteúdo de experiência" (*ibidem*, p. 326). Tais conceitos se tornam bandeiras de partidos e grupos sociais, pois condensam programas políticos a serem realizados no futuro.

Considerações Finais

Essa tese teve como objetivo examinar o modo pelo qual o conceito de democracia foi utilizado na história do pensamento político brasileiro entre 1914 e 1945. Como ficou demonstrado, o debate político não se travou entre democratas e autoritários, partidários e adversários da democracia, mas entre diversas concepções de democracia. Para explicar a pluralidade de definições do conceito, argumentei que o próprio processo de desincorporação do poder e dos sujeitos da soberania na modernidade – o povo e a nação – trazia em seu bojo uma indeterminação fundamental, ao possibilitar que discursos não apenas diferentes, mas antagônicos entre si, fossem elaborados com base no princípio do governo do povo. Nesse sentido, abordei a polissemia do conceito de democracia nos textos analisados como indicadora de distintos modos de constituição política do povo-nação, isto é, como uma pluralidade de discursos que buscavam conferir-lhe forma política. A partir dessa hipótese foi estabelecida uma tipologia constituída de seis respostas para o problema democracia.

O primeiro tipo (desenvolvido no Capítulo 2), denominado *democracia sufragista* teve como sua principal característica uma agenda programática centrada na reforma política. Nas obras de João Arruda e Assis Brasil a realização prática do governo do povo dependia em grande medida da organização de um conjunto de procedimentos eleitorais que seriam os mecanismos por excelência de captação da vontade popular. Ainda que houvesse importantes diferenças entre os dois autores acerca dos sentidos da representação eletiva ela mesma - as quais desenvolvi na seção 2.2., com base na distinção entre "delegação mínima" e "representação das opiniões" – ambos consideravam as eleições como procedimento fundamental e definidor dos próprios regimes democráticos, como o momento no qual o povo tomaria forma política. Foi nesse sentido que utilizei a expressão "absolutização do voto", para designar uma concepção de democracia segundo a qual a vontade popular se manifestaria exclusivamente via procedimentos eletivos.

No capítulo 3, dedicado à obra tardia de Rui Barbosa, a resposta ao problema democracia adquiriu novos contornos. Não obstante denunciasse as fraudes nos pleitos e estivesse engajado na realização da "verdade eleitoral", Rui não pensava a democracia exclusivamente em termos de representação eletiva. Para ele, a vontade da nação só poderia ser revelada a partir do engajamento das associações da sociedade civil e pela garantia das liberdades civis e públicas pelo Poder Judiciário. Rui distinguia

vontade da maioria da *vontade da nação*, aquela simples expressão desorganizada do número e esta, uma vontade formada a partir de um debate público livre por cidadãos autônomos e comprometidos com o bem comum. Além disso, em contraste com as doutrinas legicêntricas, Rui atribuía ao Poder Judiciário, em particular ao Superior Tribunal Federal, o papel de guardião das liberdades fundamentais e de árbitro em última instância dos conflitos federativos, propondo uma interpretação da Constituição de 1891, como uma "democracia jurídica". A soberania da nação – como expressão de seus elementos organizados e engajados na vida pública – e a democracia jurídica – como regime de supremacia Constitucional – se complementavam e formavam o programa de ação de Rui Barbosa contra o *establishment* republicano.

No capítulo 4, *O povo e as corporações*, foram examinadas as obras de Alberto Torres e Oliveira Vianna. Denominei *democracia corporativista* a abordagem que propunha a institucionalização da representação corporativa como forma de complementar (no caso de Alberto Torres) ou substituir (no caso de Oliveira Vianna), a representação eletiva e partidária. Os autores partiam do diagnóstico de um excessivo distanciamento entre, de um lado, as agremiações partidárias e Parlamento e, de outro, o povo-nação. Os mecanismos de representação eletiva no Brasil eram considerados ineficazes em seu propósito de conferir forma política ao povo-nação. Em contrapartida, eles consideravam que o Estado deveria apreender o povo a partir de suas identidades substantivas, em particular, aquelas forjadas no âmbito das associações profissionais, Em outras palavras, as corporações profissionais eram tratadas como expressão do povo "real", "concreto", "substantivo" e "organizado" e, desse modo, constituiriam a matéria prima da política, a partir da qual poderia se realizar a efetiva constituição política do povo-nação.

Em *Questão Social* e *Democracia*, foram analisadas as obras de Virgínio Santa Rosa, os manifestos da ANL e textos de políticos e intelectuais ligados a ela, como Luís Carlos Prestes e Caio Prado Jr. O diagnóstico básico formulado nesses textos era de que o sistema político brasileiro encontrava-se aprisionado pelo sistema latifundiário. As suspeitas em relação aos mecanismos de representação eletiva e partidária derivavam, aqui, de um diagnóstico socioeconômico, segundo o qual o domínio político oligárquico se baseava na concentração fundiária. Para conferir forma política ao povo, seria necessário romper com tal domínio, realizando uma reforma agrária capaz de transformar o "camponês" em "cidadão". Não obstante a convergência

no que tange à defesa da reforma agrária como condição *sine qua non* da democracia, havia nos textos analisados uma ambiguidade quanto às formas de revelação da vontade popular. Ora o povo tomaria forma política na ação de uma vanguarda altruísta – sejam os tenentes, no caso de Virgínio Santa Rosa, sejam os quadros partidários, no caso de Luís Carlos Prestes –, ora manifestaria sua vontade de modo direto, fora dos mecanismos clássicos da representação, em greves e manifestações de rua – como nas intervenções de Caio Prado Jr. e nos manifestos da ANL.

No outro extremo do espectro político brasileiro dos anos 1930, temos a construção de um conceito de "democracia autoritária", levada a cabo por Francisco Campos e Azevedo Amaral, ambos ligados ao regime varguista. Esses autores exploravam uma separação radical entre liberalismo e democracia no século XX. A democracia contemporânea já não podia mais conviver com instituições como opinião pública livre, pluralismo partidário, eleições periódicas ou supremacia do parlamento, que em conjunto constituíram o paradigma dos Estados liberais no século XIX. A integração das massas ao sistema político teria levado a uma falência da "liberal democracia" e, no lugar dela, acreditavam os autores, seria necessário um novo modo de produção de identidade entre povo e poder. A "democracia autoritária", isto é, a democracia na era das massas, só podia se realizar por meio da encarnação da vontade do *povo-um* no líder, sem mediação partidária e parlamentar. Essa *representação-encarnação* pressupunha uma nação homogênea, destituída de clivagens político-ideológicas internas e cuja vontade se daria, sobretudo, por meio da aclamação e do plebiscito.

Já no último capítulo, *Personalismo e Democracia*, foram examinadas as obras de Gilberto Amado, Sérgio Buarque de Holanda e Nestor Duarte. Não obstante as diferentes trajetórias biográficas de cada autor e explícitas diferenças políticas entre eles, havia um núcleo problemático comum em suas principais obras dos anos 1930 que dizia respeito à identificação do personalismo como principal obstáculo a uma efetiva constituição política do povo. No limite, os três autores sustentavam a tese da inexistência sociológica do povo brasileiro, isto é, de um conjunto de cidadãos com laços de pertencimento social que se estendesse para além do âmbito privado-familiar. Por conseguinte, a democracia aparecia em suas obras como um "conceito de pura expectativa", cuja realização só seria possível no futuro, quando as condições

socioculturais tivessem se alterado a ponto de banir ou atenuar o personalismo que caracterizava o povo brasileiro.

Essas seis modalidades ou tipos não devem ser tomados como modelos fechados e unívocos de democracia, tampouco têm a pretensão de esgotar o rico e complexo debate que se deu em torno do conceito no Brasil entre 1914 e 1945. Antes, eles expressam um esforço analítico para construir um quadro, ainda que limitado, das respostas para a tarefa de deciframento e constituição política do povo, tal como foram desenvolvidas em textos canônicos de nosso pensamento político. A tipologia proposta ilustra como o enigma da democracia foi enfrentado por uma geração de pensadores brasileiros e como, para além das polêmicas estritamente semânticas, havia uma questão política fundamental: de que modo o ideal democrático de governo do povo poderia ser posto em prática em um país com as características singulares do Brasil.

Não obstante as particularidades históricas do período, muitos dos temas tratados nas obras examinadas ecoam em problemas e questões contemporâneas: o diagnóstico da crise ou ineficácia de representação partidária e parlamentar; a tematização da captura do sistema eleitoral pelo poder econômico; a manipulação demagógica do voto em um contexto de baixa cultura cívica ou de restrição das liberdades públicas; a relação tensa entre o local e o nacional, ou entre a vontade da maioria e a vontade geral; a abrangência dos direitos que compõe a cidadania, etc.

Essas problemáticas contemporâneas, cujo tratamento foge ao escopo desse trabalho, ilustram como o enigma da democracia e o desafio de construí-la continuam a se colocar no presente. Embora um dos objetivos dessa tese tenha sido contribuir para enriquecer o debate sobre a democracia no Brasil, através da reconstituição histórica de seus problemas, não se tem por certo a pretensão de oferecer respostas para a ação prática no presente. Como escreveu Hannah Arendt no prólogo de seu livro *A Condição Humana*, que mobilizo aqui à guisa de conclusão, "respostas são dadas diariamente no âmbito da política prática, sujeitas ao acordo de muitos; jamais poderiam se basear em considerações teóricas ou na opinião de uma só pessoa, como se se tratasse de problemas para os quais só existe uma solução possível". Em outras palavras, cabe à *polis* – e não a filósofos ou acadêmicos– dar forma política a uma sociedade de homens livres, uma sociedade capaz de governar a si própria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) FONTES PRIMÁRIAS

CAPÍTULO 2

João Arruda:

ARRUDA, João. 1982 [1927]. *Do Regime Democrático*. Brasília: Câmara dos Deputados.

_____. 1932. *O Moloch Moderno: Estudo da Crise do Estado Moderno*. São Paulo: S. Paulo editora.

Assis Brasil:

ASSIS BRASIL, J. F. de. 1931 [1893]. *Democracia Representativa: do voto e do modo de votar*. Rio de Janeiro: s/editora. 4ª edição ampliada com comentários.

_____. 1927. *Dictadura, Parlamentarismo, Democracia*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Leite Ribeiro.

Documentos

CABRAL, João C. da Rocha. 2004 [1932] "Código Eleitoral Da República Dos Estados Unidos Do Brasil: 1932". Secretaria de Documentação e Informação. Brasília.

CAPÍTULO 3

BARBOSA, Rui, 1989 [1914]. "O Supremo Tribunal Federal Na Constituição Brasileira" (Discurso proferido pelo Conselheiro Rui Barbosa no Instituto dos Advogados, ao tomar posse do cargo de Presidente, em 19 de novembro de 1914. in *Trabalhos Jurídicos*. Obras Completas de Rui Barbosa, v. 41, t. 4, 1914). Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. pp., 223–260.

_____. 1981 [1915]. *Discursos Parlamentares (1915)*. Obras Completas de Rui Barbosa. Vol. 42. Tomo II. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.

_____. 1999 [1916]. "Os Conceitos Modernos de Direito Internacional", in *Pensamento e Ação de Rui Barbosa*. Organização e seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa. – Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial. Brasília: Editora do Senado Federal, pp. 195-256.

_____. 1986 [1919]. *Às Classes Conservadoras.* (Conferência Pronunciada na Associação Comercial do Rio de Janeiro, a 8 de Março de 1919. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Casa de Rui Barbosa; LTr.

_____. 1998. [1919] *A Questão Social e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa.

_____. 1956 [1919] "A Corrupção Política". Conferência lida no Teatro Politeama Bahia, a 12 de Abril de 1919', in *Campanha Presidencial (1919)* (Obras Completas de Rui Barbosa, v. XLVI, t. II). Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.

_____. 1956 [1919]. "Manifesto de 17 de Julho de 1919", in *Campanha Presidencial (1919)*. (Obras Completas de Rui Barbosa, v. Tomo II Rio de Janiero: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1956), pp. 191-246.

_____. 1990 [1920]. *A Imprensa E O Dever Da Verdade*. Clássicos Do Jornalismo Brasileiro. 3ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

CAPÍTULO 4

Alberto Torres

TORRES, Alberto. 1978 [1914]. *Organização Nacional*. São Paulo: Editora Nacional.

_____. 1933 [1914]. *O Problema Nacional Brasileiro*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Oliveira Vianna

VIANNA, Francisco José de Oliveira. 1933 [1920]. *Populações Meridionais do Brasil*. São Paulo, Cia Editora Nacional.

_____. 1959 [1926]. *Ocaso do Império*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

_____. 1927. *Idealismo da Constituição*. Rio de Janeiro: Terra de Sol.

_____. 1974 [1930]. *Problemas de política objetiva*. Rio de Janeiro: Record,

_____. 1983. [1938]. *Problemas de Direito Corporativo*. Brasília: Câmara dos Deputados.

_____. 1951 [1939]. "Política social da Revolução de 1930". Conferência pronunciada em 1939. in *Direito do Trabalho e Democracia Social: o problema da incorporação do trabalhador no Estado*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

_____. 1951 [s/d]. "Democracia de Partidos e Democracia de elites: teoria de uma democracia social", s/d, *in Direito do Trabalho e Democracia Social: o problema da incorporação do trabalhador no Estado*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

CAPÍTULO 5

Caio Prado Júnior

PRADO JÚNIOR, Caio. 1979 [1935]. 'O programa da ANL', *Revista Escrita Ensaio*, vol. 4, nº 10, pp. 121-136.

_____. 1999 [1933]. *Evolução Política Do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

_____. 2008 [1942]. *Formação Do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense.

Luís Carlos Prestes

PRESTES, Luis Carlos. 1966 [1930]."Manifesto de Maio de 1930". *in* HÉLIO, Silva, *A Revolução Traída: 1930,* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 417-421.

_____. 1982 [1935] "Carta de Prestes a Roberto Sissón, setembro de 1935", in VINHAS, Moisés, *O Partidão: a Luta por um Partido De Massas 1922-1974. São Paulo: Editora Hucitec.*

PRESTES, Luis Carlos, 1986 [1935]. *Manifesto da Aliança Nacional Libertadora, de 5 de julho de 1935*. in BASTOS, Abguar. 1986. *Prestes e a Revolução Social*, Rio de Janeiro: Editora Hucitec, pp. 262-270. (Publicado originalmente no jornal "A Plateia" em 06/07/1935)

Virgínio Santa Rosa

SANTA ROSA, Virginio. 1932. *A desordem*: ensaio de interpretação do momento. Rio de Janeiro: Schmidt.

_____. 1976. [1933]. Virgínio, *O Sentido Do Tenentismo*. São Paulo: Alfa-Omega.

Documentos

ALIANÇA NACIONAL LIBERTADORA. 1969 [1935]. "Programa do Governo Popular Nacional Revolucionário", in, SILVA, Hélio. 1969. *1935, Revolta Vermelha: o ciclo de Vargas* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

"Programa revolucionário proposto pelo Clube 3 de Outubro, publicado em 1932", in GUIMARÃES, Manoel Luiz Lima Salgado (org.) *et alii*, 1982. *A Revolução De 30: Textos e Documentos*. Brasília: Universidade de Brasília.

CAPÍTULO 6

Francisco Campos

CAMPOS, Francisco. 1979 [1925]. *Francisco Campos, discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados.

_____. 1940 [1935]. "A política e o nosso tempo". Conferência no Salão da Escola de Bellas Artes, em 28 de setembro de 1935) in *O Estado Nacional: sua estructura, seu conteudo ideologico*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

_____. 1940 [1937]. "Diretrizes do Estado Nacional". Entrevista concedida à Imprensa em novembro de 1937. in *O Estado Nacional: sua estructura, seu conteudo ideologico*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

_____. 1940 [1938a]. "Problemas do Brasil e Soluções do Regime". Entrevista concedida a Imprensa em janeiro de 1938. in *O Estado Nacional: sua estructura, seu conteudo ideologico*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

_____. 1940 [1938b]. "O Estado Novo. Discurso proferido a 10 de novembro de 1938, por ocasião do primeiro aniversário da instituição do Estado Novo". in *O Estado Nacional: sua estructura, seu conteudo ideologico*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

Azevedo Amaral

AMARAL, AZEVEDO. 1930. *Ensaios Brasileiros*. Rio de Janeiro: Omena & Barreto.

_____. 1934. *O Brasil na Crise Atual*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional.

_____. 1935. *A Aventura Política do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.

_____. 1938. *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

_____. 1941. *Getulio Vargas, estadista*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores.

Documentos

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de Novembro de 1937*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm

CAPÍTULO 7

Gilberto Amado

AMADO, Gilberto. 1969 [1925]. "Discurso em 12 de setembro de 1925 na Câmara dos Deputados". *in* Gilberto Amado. *Eleição e representação: curso de direito político*. Rio de Janeiro: Sá Cavalcante Editores, pp. 46-62.

_____. 1969 [1931]. *Eleição e representação: curso de direito político*. Rio de Janeiro: Sá Cavalcante Editores.

AMADO, Gilberto. 1981 [1924] 'As Instituições e o Meio Social no Brasil', in *À Margem da História da República*, organizado por Vicente Licínio Cardoso. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

Nestor Duarte

DUARTE, Nestor. 1939. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional: Contribuição à Sociologia Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional.

Sérgio Buarque de Holanda

HOLANDA, Sérgio Buarque de. 1936. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

b) BIBLIOGRAFIA SECUNDÁRIA

ABENSOUR, Miguel. 2004. *La Démocratie contre l'État: Marx et le Moment Machiavélien*. Paris: Éditions du Félin, 2004.

ABREU, Alzira Alves de. *et alii*, (org.) *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ABRANCHES, Sérgio. 1988. "Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro", *Dados*, vol. 31, n. 1 (1988), pp. 3–55.

ALONSO, Angela. 2002. *Ideias em movimento: a geração 1870 na crise do Brasil-Império*. São Paulo, Paz e Terra.

ARANTES, Rogério Bastos. 1999. 'Direito e Política: o Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos', *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, fev/1999, pp. 83–102.

_____. 2007. "Judiciário: Entre a Justiça e a Política", *in Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Lucia Avelar & Antônio Cintra (orgs). São Paulo: Editora Unesp.

ARENDT, Hannah. 2005. *A Condição Humana*. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro. Forense Universitária.

ARISTÓTELES. 1997. *Política*. Trad. Mário da Gama Kury, 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

AVINERI, Shlomo. 1968. *The Social and Political Thought of Karl Marx*. Cambridge: Cambridge University Press.

BACHRACH, Peter. 1967. *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. Boston: Little, Brown.

BARBU, Zevedei. 1979. "Apresentação". in *O Antigo Regime e a Revolução.* Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. 2004. "Representação das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 1930." *Revista de Sociologia e Política* n. 22, Jun/2004, pp. 119-133.

BERLIN, Isaiah. 1981. "Dois Conceitos de Liberdade." In *Quatro Ensaios sobre a liberdade*, Brasília: Editora UNB.

BARROS, Roque Spencer Maciel de. 1986. *A Ilustração Brasileira e a Idéia de Universidade*. Editora Convívio-EDUSP: São Paulo.

BARROSO, Luís Roberto, 2009. "Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática", *Revista de Direito e Estado*, vol. 13, jan-mar/2009, pp. 71–91.

BASTOS, Abguar. 1986. *Prestes e a Revolução Social*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Hucitec.

BOBBIO, Norberto (org.) 2007. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BONAVIDES, Paulo. 1989. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra.

_____. 1979. "Francisco Campos: o antiliberal", in *Francisco Campos, Discursos Parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRANDÃO, Gildo Marçal. 2007. "O Programa de Pesquisa Conservador." In *Linhagens do Pensamento Político Brasileiro*, São Paulo: Aderaldo & Rothschild Ed., p. pp. 68-102.

_____. "Linhagens do Pensamento Político Brasileiro". 2005. *Dados*, vol, 48/2, Rio de Janeiro.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. 2007. *O charme da ciência e a sedução da objetividade: Oliveira Vianna entre intérpretes do Brasil*. São Paulo: Editora Unesp.

BURKE, Edmund. 2003 [1774] "Discurso Aos Eleitores De Bristol", in *Clássicos da Política*, Francisco C. Weffort (org.) trad. Cid Knipell Moreira. São Paulo: Editora Ática.

CÂNDIDO, Antônio. 1995 [1967] 'O Significado De Raízes Do Brasil', in *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque de Holanda. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, pp. 09-22.

_____. 1995a [1987]. "Post-Scriptum". in *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque de Holanda. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, pp. 23-25.

CARVALHO, José Murilo. 1990. *A formação das Almas: o imaginário da República no Brasil.* São Paulo, Companhia das Letras.

_____. 1999. "Brasil 1870-1914: a força da tradição". In *Pontos e bordados: escritos de história política.* Belo Horizonte: UFMG

_____. 2004. *Os bestializados*: *o Rio de Janeiro e a república que não foi.* São Paulo: Companhia das Letras.

_____. 2004a. "As Duas Cabeças de Oliveira Vianna." In *Intérpretes do Brasil. Ensaios de cultura e Identidade*, Porto Alegre: Artes e Ofícios.

CAVALCANTI, Pedro. 1983. *A Presidência Wenceslau Braz (1914-1918)*, Coleção Temas Brasileiros. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

CITTADINO, Gisele. 2002. "Judicialização da Política, Constitucionalismo Democrático e Separação De Poderes", in *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Luiz Werneck Vianna *et alli* (orgs). Belo Horiozonte-Rio de Janeiro: Editora UFMG-IUPERJ/FAPERJ, pp. 17–42.

CONSTANT, Benjamin. 1985. [1819] 'Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos', in *Revista Filosofia Política, n. 2*. Campinas/Porto Alegre: LPM/UNICAMP/UFRGS.

_____. 1989 [1814]. *Princípios Políticos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Liber Juris.

COSTA FILHO, Odylo, 1981. "Prefácio". in *Discursos Parlamentares (1915)*. Obras Completas de Rui Barbosa. Vol. XLII, Tomo II. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.

COUTINHO, Carlos Nelson. 2011. *De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política*. São Paulo: Boitempo Editorial.

CUNNINGHAM, Frank. 2009. *Teorias da Democracia*, trad. Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed.

DAHL, Robert A. 2005 [1971]. *Poliarquia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

DERATHÉ, Robert. 1995. *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*. Paris: Presses Universitaires de Frances.

DIDEROT & D'ALAMBERT (orgs). 2013. *Encyclopédie, ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, etc.,* eds. Denis Diderot and Jean le Rond d'Alembert.

University of Chicago: ARTFL Encyclopédie Project (Spring 2013 Edition), Robert Morrissey (ed), http://encyclopedie.uchicago.edu/.

DOWNS, Anthony. 1999 [1957]. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

EUGÊNIO, João Kennedy. 2010. 'Um Ritmo Espontâneo. O Organicismo em *Raízes do Brasil* e *Caminhos e Fronteiras* de Sérgio Buarque e Holanda.' Tese de Doutorado, Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2010.

FAORO, Raymundo. 2001. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo.

FERREIRA, Bernardo. 2004. *O Risco Do Político: Crítica Do Liberalismo e Teoria Política No Pensamento De Carl Schmitt*. Belo Horizonte-Rio de Janeiro: Editora UFMG-IUPERJ.

_____. 2004a. "Schmitt, representação e forma política." *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* no. 61.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGE, Fernando. 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

FLYNN, Bernard. 2005. *The Philosophy of Claude Lefort: Interpreting the Political.* Northwestern University Press, Illinois.

FURET, François. 1986. *Marx et la Révolution Française*. Paris: Flammarion.

_____. 2000. 'Introdução', in *Democracia na América*. Alexis de Tocqueville. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FURET, François; OZOUF, Mona (orgs.) 2007. *Dictionnaire Critique de La Révolution Française: Idées*. Paris: Flammarion.

GAUCHET, Marcel. 2007. *L'Avènement de la démocratie: La crise du libéralisme (1880-1914)*. Paris: Gallimard.

GUIZOT, François. 1988 [1821]. *Des moyens de gouvernement et d'opposition*. Paris: Éditions Belin.

GOMES, Angela de Castro. 1990. "A dialética da tradição". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 12, vol. 5, fevereiro de 1990, pp. 15-27.

_____. 1993. "A praxis corporativa de Oliveira Vianna." in *O Pensamento de Oliveira Vianna.* Élide Rugai Bastos & João Quartim Moraes (orgs.). Campinas: Editora Unicamp.

_____. (1986) 'Confronto e Compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935)', in *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III: O Brasil Republicano*, vol. 3. Boris Fausto (org.). São Paulo: Difel.

HABERMAS, Jurgen. 1997. *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade*. trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY John. 1973 [1787-1788]. "O Federalista." In *Os Pensadores, vol. XXIX*, São Paulo: Abril Cultural.

HERNANDEZ, Leila M. G. 1985. *Aliança Nacional Libertadora: ideologia e ação*. Porto Alegre: Mercado Aberto.

HOBSBAWM, Eric J., 2008. *A Era Dos Impérios (1875-1814)*. trad. Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo, 12ª ed. São Paulo: Paz e Terra.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. 1995. *Raízes do Brasil.* 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. 2009. *Modos da Representação Política: o experimento da Primeira República brasileira*. Belo Horiozonte-Rio de Janeiro: Editora UFMG-IUPERJ.

JAUCOURT, Chevalier de. 2006. "Democracia", in *Verbetes políticos da enciclopédia*. DIDEROT, Denis; D'ALEMBERT, Jean Le Rond (orgs). Trad. Maria das Graças de Souza. São Paulo: Discurso Editorial; Editora Unesp, pp. 57–76.

JASMIN, Marcelo Gantus. 1997. *Alexis de Tocqueville: a historiografia como ciência política*. Rio de Janeiro: Access.

_____. 2007. "Mímesis e recepção: encontros transatlânticos do pensamento autoritário brasileiro da década de 1930". *In* FERES JR., João & JASMIN, Marcelo G., (orgs.), *História dos conceitos: diálogos transatlânticos*. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio/Ed. Loyola/IUPERJ.

_____. 2005. "História Dos Conceitos e Teoria Política e Social: Referências Preliminares", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, n.o. 57, fev/2005.

JASMIN, Marcelo G. e FERES JÚNIOR, João (orgs.). 2006. *História Dos Conceitos: Debates e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; Edições Loyola; Iuperj.

KANTOROWICZ, Ernst H. (1988). *Os Dois Corpos Do Rei: Um Estudo Sobre a Teologia Política Medieval*, trad. Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras.

KELSEN, Hans. 2000. [1929] "Essência e Valor da democracia" *in: A democracia.* Trad. Ivone Castilho Benedetti *et alii*. São Paulo: Martins Fontes.

KONDER, Leandro. 1980. *A Democracia e os Comunistas no Brasil*. Rio de Janeiro: GRALL.

_____. 1988. *A Derrota Da Dialética: a recepção das ideias de Marx no Brasil até o começo dos anos trinta*. Rio de Janeiro: Campus.

KOSELLECK, Reinhart. 2006. *Futuro Passado*. Contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC.

LACERDA, Eliane Santoro de. 2007. *A democracia através do espelho: uma investigação do conceito de democracia nas páginas de Cultura Política*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica.

LACOMBE, Américo Jacobina. 1973. "Prefácio", in *Discursos Parlamentares*. Rui Barbosa (Obras Completas de Rui Barbosa, volume XLI, tomo I, 1914). Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, pp. XIII–XIV.

LAMOUNIER, Bolivar. 2006. "Formação de um Pensamento Político Autoritário na Primeira República: uma interpretação." In *O Brasil Republicano, v. 9: sociedade e instituições (1889-1930).* Boris Fausto (org.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____. 1981. "Introdução." *In O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*. Azevedo Amaral. Brasília: Editora UNB.

_____. 2001. "Coronelismo, Enxada e voto. In *Um Banquete no Trópico.* Lourenço Dantas Mota (org.). Vol. 1, Editora Senac, São Paulo.

LEAL, Victor Nunes. 1997 [1949]. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil, Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

LEFORT, Claude. 2011 [1981]. *A invenção democrática*. Trad. Isabel Loureiro, Maria Leonor F. R. Loureiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

_____. 1986a. *Essais sur le politique*. Paris: Éditions du Seuil.

_____. 1986b. "Outline of the Genesis of Ideology in Modern Societies", in *The Political Forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism* Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

LESSA, Renato. 1988. *A Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República*. Rio de Janeiro, Topbooks.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. 1999. "Gilberto Amado e o Sistema De Representação Política: a Crítica e a Proposta", *in Eleição e Representação*. Gilberto Amado. Brasília: Senado Federal.

LIMONGE, Fernando. 2006. "A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório', *Novos Estudos - Cebrap*, n. 76. nov/2006, pp. 17–41

LYNCH, Christian Edward Cyril. 2012. "O Caminho Para Washington passa por Buenos Aires: A Recepção Do Conceito Argentino de Estado de Sítio e Seu Papel Na Construção Da República Brasileira", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 27, nº 78, pp. 149–196.

MACHADO, Pinheiro. 1981 [1915]. 'Discurso do Senador Pinheiro Machado (Sessão Em 20 de Janeiro de 1915)', in *Discursos Parlamentares (1915)*, Rui Barbosa. Obras Completas de Rui Barbosa. Vol. 42. Tomo II. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, pp. 261–268.

MACPHERSON, Crawford Brough. 1977. *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

MANGABEIRA, João. *Rui: O Estadista da República*. São Paulo: Martins, 1960.

MANNHEIM, Karl. 2009. [1927]. *La pensée conservatrice*. Dijon-Quetigny: Éditions de la revue Conférence.

MANOILESCO, Mihail. 1938 [1936]. *O Século do Corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro*, trad. Azevedo Amaral. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

MANIN, Bernard. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

MARX, Karl. 1982. *Escritos de Juventud.* México, Editora Fondo de Cultura Económica.

_____. 1996. *Marx: Later Political Writings*, trad. Terrell Carver. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2002 [1852]. *O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann*, trad. Leandro Konder e Renato Guimarães. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. 2010 [1843]. *Crítica Da Filosofia Do Direito De Hegel (1843)*, trad. Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo Editorial.

MEDEIROS, Jarbas Azevedo Amaral. 1978. *Ideologia autoritária no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.

MICHELS, Robert. 1982 [1911]. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Trad. Arthur Chaudon. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

MILL, John Stuart. 2000 [1859]. *A Liberdade*. São Paulo: Martins Fontes.

_____. 1981 [1861]. *Considerações sobre o governo representativo*, trad. Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. 1996 [1748]. *O Espírito das Leis*, trad. Cristina Muracho. São Paulo: Martins Fontes.

MORAES FILHO, Evaristo de. 1981. 'Prefácio', in *Embaixada A Buenos Aires.* Rui Barbosa. Obras Completas de Rui Barbosa. Vol. 53. Tomo I. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, pp. IX–XCII.

____. 1998. "Introdução: Rui e a Questão Social." In *A Questão Social e Política no Brasil*. Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa.

MOSCA, Gaetano, 1968. *História das Doutrinas Políticas: desde a Antiguidade*, trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MOUFFE, Chantal. 1996. *O Regresso do Político*. trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva.

NEMO, Philippe. 2002. *Histoire des Idées Politiques aux Temps Modernes et Contemporains.* Paris: PUF.

NICOLAU, Jairo Marconi. 2002. *História do Voto no Brasil*. Jorge Zahar Editor: Rio de Janeiro.

NOGUEIRA, Marco Aurélio, "A Diferença Que Aproxima: Relendo Sérgio Buarque e Oliveira Vianna no contra-fluxo da tradição", *Revista Tempo Brasileiro*, 2002, pp. 25–42.

NORA, Pierre. 2007. "Nation". in FURET, François & OZOUF, Mona (orgs.), *Dictionnaire Critique de La Révolution Française: Idées*. Paris: Flammarion.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. 1990. *A Questão Nacional na Primeira República*. São Paulo, Brasiliense.

OLIVEIRA, Luciano. 2010. *O enigma da democracia: o pensamento de Claude Lefort*. Piracicaba: Jacintha Editores.

OSTROGORSKI, Moisei. 1979 [1903]. *La democratie et les partis politiques*. Trad. Pierre Rosanvallon. Paris: Éditions du Seuil.

PATEMAN, Carole. 1992 [1970]. *Participação e Teoria Democrática*. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PITKIN, Hannah Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley/Los Angeles: University Of California Press.

_____. 'Representação: palavras, instituições e ideias'. 2006. *Lua Nova*, vol. 67, pp. 15-47.

PIVA, Luiz Guilherme. 2000. *Ladrilhadores e Semeadores: a modernização brasileira no pensamento político de Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, Azevedo Amaral e Nestor Duarte*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Ed. 34.

PLATÃO. 2001. *A República*, trad. Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

POCOCK, J. G. A. 1975. *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton: Princeton University Press.

POGREBINSCHI, Thamy. 2009. *O Enigma do Político: Marx Contra a Política Moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

POPPER, Karl Raimund. 1974. *A sociedade aberta e seus inimigos*, trad. Milton Amado. São Paulo-Belo Horizonte: Edusp-Itatiaia.

RAMOS, Guerreiro. 1961. *A Crise do Poder no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

RAWLS, John. 1981. *Uma Teoria da Justiça*. Brasília, Editora UNB.

RAYNAUD, Philippe. 2007. “Démocratie”, in *Dictionnaire Critique de La Révolution Française: Idées*. François Furet e Mona Ozouf (orgs). Paris: Flammarion.

ROMERO, Luis Alberto. 2012. *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

RICUPERO, Bernardo. 2000. *Caio Prado Jr. e a nacionalização do marxismo no Brasil*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Fapesp; Editora 34.

ROSANVALLON, Pierre. 1985. *Le Moment Guizot*. Paris: Gallimard.

_____. 1986. “Pour Une Histoire Conceptuelle Du Politique’, *Revue de synthèse*, vol. IV, nº 1-2, pp. 93–105.

_____. 1998. *Le peuple introuvable: histoire de la représentation démocratique en France*. Paris: Gallimard.

_____. 1989. *Le libéralisme économique: Histoire de l'idée de marché*. Paris: Éditions du Seuil.

_____. 2000. *La Démocratie Inachevée: Histoire de la souveraineté du peuple en France*. Paris: Gallimard.

_____. 2008. *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*. trad. Arthur Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2009. “Democratic Universalism as a Historical Problem”, *Constellations*, Volume 16, nº 4, pp. 539–549

_____. 2010. *Por Uma História Conceitual Do Político*. Trad. Christian Edward Cyril Lynch. São Paulo: Alameda.

ROUSSEAU, Jean Jacques. 1999 [1762]. *O Contrato Social*. trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes.

_____. s/d [1772], “Considérations sur le Gouvernement de Pologne et la Réforme Projetée en Avril 1772”, in *Ouvres Choisies de J. J. Rousseau*. Garnier Frères, Libraires-Éditeurs, pp. 341–422.

SAES, Guillaume Azevedo Marques de, “O Pensamento Político de Virginio Santa Rosa: Um Esboço Interpretativo”, *Revista de História*, 161, pp. 145–163.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 1978. *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo: Duas Cidades.

SARTORI, Giovanni. 1994. *A teoria da democracia revisitada*, trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática.

SCHMITT, Carl. 1988 [1923]. *Parlamentarisme et démocratie*. Paris: Éditions du Seuil. [1923]

_____. 1982 [1928]. *Teoría de la Constituición*. Madrid: Alianza Editorial.

_____. 1996 [1932]. *The Concept of the Political*, trad. George Schwab. Chicago: The University of Chicago Press.

_____. 1997. *État, mouvement, peuple: l'organisation triadique de l'unité politique*. Paris: Ed. Kimé.

SCHUMPETER, Joseph A. 1994 [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London-New York: Routledge.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. 1888 [1789]. *Qu'est-ce Que Le Tiers État?* Paris: Société de l'historie de la Révolution Française.

_____. 2003 [1789] "Views of the Executive Means Available to the Representatives of France in 1789", in *Sieyès: Political Writings: including the debate between Sieyès and Tom Paine in 1791*. Michael Sonenscher (org.) Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2003), pp. 01–67

SILVA, Ciro. 1982. *Pinheiro Machado*. Coleção Temas Brasileiros. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

SILVA, Hélio. 1966. *A Revolução Traída: 1930,* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

_____. 1969. *1935, Revolta Vermelha: o ciclo de Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SILVA, Ricardo. 2008. "Liberalismo e democracia na Sociologia Política de Oliveira Vianna." *in Sociologias*, ano 10, n.o. 20, jul./dez 2008, 238-269.

SKINNER, Quentin, 1984. "The Paradoxes of Political Liberty", in *The Tanner Lectures on Human Values*.

_____. 1999. *Liberdade Antes Do Liberalismo*, trad. Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp/Cambridge, 1999.

_____. 2002a. *Visions of Politics: Regarding Method*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2002b. *Visions of Politics: Renaissance Virtues*. Cambridge: Cambridge University Press.

SOLJENÍTSIN, Alexandre. 1975. *Arquipélago Gulag*, trad. Francisco A. Ferreira, Maria M. Llstó e José A. Seabra. São Paulo: Difel.

SOREL, Georges. 1990. [1908]. *Réflexions sur la violence*. Paris: Éd. du Seuil.

SOUZA, Jessé. 1998. "A Ética Protestante e a Ideologia do Atraso Brasileiro", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13 n. 38, outubro, 1998. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-

STAROBINSKI, Jean. 1971. *Jean-Jacques Rousseau: La transparence et l'obstacle* Paris: Gallimard.

STERNHELL, Zeev. 1978. *La Droit Révolutionnaire, 1885-1914: les origines françaises du fascisme*. Paris: Éditions du Seuil.

_____. 2006. *Les anti-Lumières: une tradition du XVIII siècle à la guerre froide*. Paris: Gallimard.

TOCQUEVILLE, Alexis de. 2005 [1835]. *A Democracia na América: Leis e Costumes*, trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes.

_____. 2004 [1840]. *A Democracia na América: Sentimentos e Opiniões*, trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes.

_____. 1979 [1856]. *O Antigo Regime e a Revolução*. Trad. Yvonne Jean. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

VIANA FILHO, Luiz. 1941. *A Vida de Rui Barbosa*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

VIEIRA, Evaldo Amaro. 1976. *Oliveira Vianna e o Estado Corporativo*. São Paulo: Editorial Grijalbo.

VINHAS, Moisés. 1982. *O Partidão: a luta por um partido de massas (1922-1974).* São Paulo: Editora Hucitec.

WAIZBORT, Leopoldo. 2011. 'O Mal-Entendido da Democracia: Sérgio Buarque de Holanda, Raízes do Brasil, 1936', *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 26, nº 76, pp. 39-62, junho/2011.

WEBER, Max. 2004. *Economia e Sociedade: Fundamentos Da Sociologia Compreensiva (Vol. 2)*, trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília; São Paulo: Editora UNB; Imprensa Oficial.

_____. 'Os Três Tipos Puros De Dominação Legítima', in *Weber: Sociologia*, ed. Gabril Cohn. São Paulo: Editora Ática, 2003.

WERNECK VIANNA, Luiz. 1978. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. 1993. "Americanistas e Iberistas: A polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos." In *Pensamento de Oliveira Vianna*. BASTOS, Élide Rugai & MORAES, João Quartim (orgs). Campinas: Editora Unicamp.

_____. 1999. "Weber e a interpretação do Brasil", *in* Jessé Souza (org.), *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*, Brasília, Ed. da UnB.

WERNECK VIANNA, Luiz *et alli*.1999. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

WOOD, Ellen Meiksins. 1995. *Democracy against capitalism: renewing historical materialism.* Cambridge: Cambridge University Press.