

19

John Stuart Mill
**Considerações
Sobre o Governo
Representativo**

**Pensamento
Político**

*Tradução de Manoel Innocência de Lacerda
Santos Jr.*

100 MILL
M 645 CP
ex. 04



Editora Universidade de Brasília

Este livro ou parte dele
não pode ser reproduzido sob nenhuma forma,
por mimeógrafo ou outro meio qualquer,
sem autorização por escrito do Editor.

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário — Asa Norte
70.910 Brasília — Distrito Federal



Copyright © 1980 by Editora Universidade de Brasília

Revisão:

Carlos Roberto Mota Pelegrino

Revisão Gráfica:

Jorge Bruno de Araújo
e Ligia do Amaral Madruga

Capa:

Arnaldo Machado Camargo Filho

M645c Mill, John Stuart, 1806-1873.
O Governo representativo. Trad. de Manoel Innocência de L.
Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

192 p. (Coleção Pensamento Político, 19)

Título original: Consideration on representative government.

1. Democracia — Ciência política. 2. Regime parlamentar
— Ciência política I. Título. II. Série.

CDU — 321.7

SUMÁRIO

Prefácio	3
1 - Até que ponto as formas de governo são uma questão de escolha?	5
2 - Os critérios de uma boa forma de governo	13
3 - Que a forma de governo ideal é o governo representativo.	27
4 - Sob que condições sociais o governo representativo é inaplicável.	39
5 - Das funções inerentes aos corpos representativos.	47
6 - Das enfermidades e perigos aos quais está sujeito o governo representativo.	59
7 - Da verdadeira e da falsa democracia; a representação de todos, e a representação da maioria apenas	71
8 - Da extensão do sufrágio	87
9 - Deveria haver dois estágios de eleição?	101
10 - Da maneira de votar.	107
11 - Da duração dos parlamentos	119
12 - Deveriam os membros do parlamento estar sujeitos ao mandato imperativo?	121
13 - De uma segunda Câmara	129
14 - Do poder executivo em um governo representativo	135
15 - Dos corpos representativos locais	147
16 - Da nacionalidade, na sua relação com o governo representativo	157
17 - Dos governos representativos federais	163
18 - Do governo das colônias de um Estado livre	171

PREFÁCIO

AQUELES QUE me honraram com a leitura de meus escritos anteriores não terão provavelmente do presente volume uma forte impressão de novidade. Porque os princípios são aqueles nos quais trabalhei durante a maior parte de minha vida, e muitas das sugestões práticas foram desenvolvidas por outros ou por mim mesmo. Contudo, existe novidade no fato de aproximá-las e exibi-las em sua conexão; e também, eu creio, em tudo aquilo que acrescento em seu apoio. De qualquer maneira, muitas dessas opiniões, mesmo não sendo novas, têm tão poucas chances de receber uma aceitação geral quantas teriam se o fossem.

Parece-me, contudo, segundo vários indícios e sobretudo segundo os recentes debates sobre a reforma do Parlamento, que Conservadores e Liberais (se é que posso chamá-los da maneira como ainda se chamam) perderam a confiança nos credos políticos que professam nominalmente, enquanto nenhum dos lados parece ter tido sucesso em conseguir algo melhor. Todavia, uma doutrina melhor deve ser possível; não apenas um simples compromisso que divida a contenda entre as duas, mas algo maior, que, em virtude de sua maior abrangência, possa ser adotado tanto por um Liberal como por um Conservador, sem que tenha que renunciar àquilo que ele acredita ter algum valor dentro de sua própria crença. Quando tantos sentem vagamente a necessidade de uma tal doutrina, e tão poucos podem se gabar de tê-la encontrado, qualquer um pode, sem presunção, oferecer aquilo que seus pensamentos, e o melhor que conhece das idéias dos outros, são capazes de contribuir para a sua formação.

J. Stuart Mill

CAPITULO I

ATÉ QUE PONTO AS FORMAS DE GOVERNO SÃO UMA QUESTÃO DE ESCOLHA?

TODAS AS especulações relativas às formas de governo carregam a marca, mais ou menos exclusiva, de duas teorias conflitantes em matéria de instituições políticas; ou, para falar com mais propriedade, duas maneiras diferentes de conceber o que são as instituições políticas.

Para alguns, o governo é estritamente uma arte política, que gera exclusivamente questões de fim e de meios. As formas de governo seriam apenas um dos expedientes para a obtenção dos objetivos humanos. São encaradas puramente como uma questão de invenção e combinação. Sendo feitas pelo homem, assume-se que o homem teria a escolha de fazê-las ou não, ou de decidir como e segundo que padrão elas seriam feitas. O governo, segundo essa concepção, é um problema a ser tratado como qualquer outra questão de negócios. O primeiro passo é definir os propósitos a que os governos estão destinados. O segundo é averiguar que forma de governo é mais adequada ao cumprimento desses propósitos. Estando acertados esses dois pontos, e estando identificada a forma de governo que associa o máximo de bem com o mínimo de mal, o que nos resta a fazer é obter, para a opinião que formamos sozinhos, o consentimento de nossos compatriotas, ou daqueles a quem são destinadas as instituições. Encontrar a melhor forma de governo, persuadir os outros de que é a melhor; isto feito, incitá-los a exigí-la. Essa é a ordem de idéias nas mentes dos que adotam esta visão de filosofia política. Eles encontram uma constituição da mesma maneira (a importância respectiva das coisas à parte) que encarariam uma charrua a vapor ou uma debulhadeira.

A estes se opõe uma outra espécie de pensadores políticos, que estão tão longe de assemelhar uma forma de governo a uma máquina, que a consideram uma espécie de produto espontâneo, e consideram o governo um ramo, por assim dizer, da história natural. Segundo eles, as formas de governo não são uma questão de escolha. Devemos empregá-las, na maioria dos casos, como as encontramos. Os governos não podem ser estabelecidos por um desígnio premeditado. Eles "não são feitos, eles brotam". Nosso assunto com eles, assim como com os outros fatos da natureza, é conhecer suas propriedades naturais e nos adaptarmos a elas. As instituições políticas fundamentais de um povo são consideradas por essa escola uma espécie de produto orgânico da natureza e da vida desse povo; um produto de seus hábitos, de seus instintos, de suas necessidades e de seus

desejos inconscientes, quase nunca o fruto de seus próprios deliberados. A vontade do povo não tem nenhuma participação na matéria, a não ser por responder às necessidades do momento através de combinações também de momento, combinações essas que, em conformidade suficiente com o caráter e os sentimentos nacionais, geralmente persistem; e que, por agregação sucessiva, constituem um governo adaptado ao povo que o possui, mas que seria inútil impor a um povo cuja natureza e circunstâncias não o teriam produzido espontaneamente.

É difícil decidir qual das duas teorias seria a mais absurda, se pudéssemos supor uma ou outra sustentada como teoria exclusiva. Mas os princípios que os homens professam sobre qualquer assunto discutido são um intérprete muito imperfeito das opiniões que eles realmente defendem. Ninguém acredita que todas as pessoas sejam capazes de manejar todas as espécies de instituição. Pode-se levar a analogia das combinações mecânicas até o último extremo; um homem não escolhe uma simples ferramenta de madeira e de ferro pela única razão de ser ela o que há de melhor. Ele se questiona para saber se possui as condições que devem se juntar ao instrumento para tornar seu emprego vantajoso, e particularmente se as pessoas que devem trabalhar com ele possuem o saber e habilidade necessários à sua utilização. Por outro lado, aqueles que falam das instituições políticas como se fossem uma espécie de organismos vivos não são também realmente os fatalistas políticos que se dizem ser. Eles não pretendem que a humanidade não tenha absolutamente nenhuma liberdade de escolher o governo sob o qual deve viver, ou que a consideração das conseqüências que decorrem das diferentes formas de governo não tenha nenhum peso na determinação daquela que deve ser preferida. Mas embora ambas as escolas exagerem as suas teorias na sua oposição mútua, e embora ninguém sustente essas teorias sem modificação, as duas doutrinas correspondem a uma diferença profunda entre as duas maneiras de pensar; e embora seja evidente que nenhuma delas esteja totalmente certa, e igualmente evidente que nenhuma das duas esteja totalmente errada, devemos nos esforçar para penetrar até as suas raízes, e nos beneficiarmos da soma de verdade que existe em cada uma.

Lembre-mos, então, em primeiro lugar, que as instituições políticas (não importa o quanto esta proposição possa ser ignorada às vezes) são obra dos homens, e que eles levem sua origem e toda a sua existência à vontade humana. Os homens não acordaram numa manhã de verão e as encontraram brotadas. Eles também não se assemelham às árvores, que uma vez plantadas "crescem sempre", enquanto os homens "dormem". Em cada estágio de sua existência, eles são o que são pela ação voluntária do homem. Por conseguinte, como todas as coisas feitas pelo homem, elas podem ser bem-feitas ou malfeitas; bom senso e habilidade podem ter sido empregados na sua criação, ou não. E ainda, se um povo se omitiu, ou por uma pressão externa se viu impedido de se proporcionar uma constituição pelo processo experimental de aplicar um corretivo a todos os males à medida em que eles aparecem, ou à medida em que aqueles que os sofrem ganham a força para resistir a eles, esse retardamento do processo político representa indubitavelmente uma grande desvantagem para o povo em questão; mas isso não prova que aquilo que foi considerado bom para outros povos, teria também sido bom para eles, e continuará a não ser bom quando resolver adotá-lo.

Por outro lado, é preciso também ter em mente que o mecanismo político não age sozinho. Exatamente como, na sua origem, ele foi feito pelos homens, deve também ser manejado por homens, até mesmo por homens comuns. Ele precisa, não de sua simples aquiescência, mas de sua participação ativa, e deve estar ajustado às capacidades e qualidades dos homens disponíveis. Isto implica em três condições: 1) O povo, ao qual se destina a forma de governo, deve consentir em aceitá-la, ou pelo menos não recusá-la ao ponto de opor ao seu estabelecimento um obstáculo intransponível; 2) Eles devem ter a vontade e a capacidade de falar o necessário para assegurar a sua existência; e 3) Eles devem ter a vontade e a capacidade de fazer aquilo que a forma de governo exige deles, sem o qual ele não poderia alcançar seu objetivo. A palavra "fazer" significa tanto abstenções quanto ações. Esse povo deve ser capaz de preencher as condições de ação e de constrangimento moral, que são necessárias tanto para assegurar a existência do governo, quanto para proporcionar-lhe os meios para alcançar seus fins; a aptidão de um governo nesse sentido constitui o seu mérito.

A falta de uma dessas condições torna uma forma de governo inadequada ao caso particular, não importa o quão promissora ela possa parecer.

O primeiro obstáculo, a repugnância do povo por uma forma particular de governo, pede pouca ilustração, porque nunca pode ser negligenciado em teoria. É um caso que se repete todos os dias. Nada, a não ser a força estrangeira, poderia levar uma tribo de índios norte-americanos a se submeter às restrições de um governo civil regular. O mesmo poderia ser dito, embora de maneira menos absoluta, dos bárbaros que invadiram o Império Romano. Foram necessários vários séculos, e uma mudança completa das circunstâncias, para forçá-los à obediência a seus próprios chefes, fora do serviço militar. Existem nações que não se submetem voluntariamente a um governo que não seja o de certas famílias, que tenham tido desde tempos imemoriais o privilégio de fornecer-lhes chefes. Certas nações não poderiam, exceto por conquista estrangeira, se acostumar a aturar uma monarquia. Outras são igualmente aversas a uma república. O obstáculo freqüentemente se ergue, no presente, até a impraticabilidade.

Mas existem casos em que, embora não aversos a uma forma do governo — talvez até desejando-a — um povo pode não ter a vontade ou ser incapaz de preencher suas condições. Ele pode ser incapaz de preencher até mesmo aquelas condições necessárias à simples existência nominal do governo. Desse modo, um povo pode preferir um governo livre, mas por indolência, por negligência, por covardia ou por falta de espírito público, ser incapaz de fazer os esforços necessários à sua conservação; se não quiser lutar por seu governo quando este for atacado diretamente; se pode ser iludido pelos artifícios empregados para despojá-lo de seu governo; se por desencorajamento, ou pânico temporário, ou por um acesso de entusiasmo por um indivíduo, pode ser induzido a depositar suas liberdades aos pés de um grande homem, ou a confiar-lhe os poderes que o tornam capaz de subverter suas instituições; em todos esses casos, esse povo é mais ou menos inapto para a liberdade; e muito embora possa lhe ter feito algum bem desfrutar dela mesmo por pouco tempo, demorará muito para tirar disso algum proveito. Do mesmo modo, um povo pode não querer ou não poder cumprir as obrigações que lhe são impostas por uma forma de governo. Um povo pequeno, mesmo que sensível aos benefícios de uma sociedade

civilizada, pode ser incapaz de praticar as abstenções que ele exige; suas paixões podem ser violentas demais, ou seu orgulho pessoal tirânico demais para renunciar às lutas particulares, e para abandonar às leis e vingança de suas ofensas reais ou supostas. Em caso semelhante, um governo civilizado, para ser realmente vantajoso, deveria possuir um grau considerável de despotismo, não permitir que o povo exerça sobre ele nenhuma espécie de controle e impor ao povo uma grande quantidade de constrangimento legal.

Da mesma maneira, deve ser considerado despreparado para algo mais do que uma liberdade limitada e qualificada o povo que não estiver disposto a cooperar ativamente com a lei e com as autoridades públicas na repressão aos malfetores. Um povo que está mais disposto a esconder um criminoso do que a prendê-lo; um povo que, como os hindus, comete perjúrio para salvar o homem que o roubou, ao invés de se dar ao trabalho de depor contra ele e daí extrair sua vingança; um povo que, a exemplo de algumas nações da Europa até recentemente, quando vê um homem apunhalar outro em plena rua, passa para o outro lado, porque cuidar do assunto é tarefa da polícia, e porque é mais seguro não interferir em assuntos que não lhe dizem respeito; um povo, enfim, que se revolta por uma execução, mas que não se choca por um assassinato — esse povo precisa de autoridades agressivas, melhor armadas do que quaisquer outras, uma vez que as primeiras e indispensáveis condições para uma vida civilizada não possuem outras garantias. Esse estado deplorável de sentimentos, em um povo que deixou para trás a vida selvagem, é, sem dúvida nenhuma, o resultado natural de um mau governo anterior, que o ensinou a encarar a lei como feita para outro fim que não o seu próprio bem, e seus intérpretes como inimigos piores do que aqueles que a violam abertamente. Mas mesmo não sendo merecedores de culpa aqueles em cujo seio brotaram essas maneiras de pensar, e muito embora elas possam ser eliminadas posteriormente por um governo melhor, enquanto persistirem, um tal povo não pode ser governado com a mesma pouca intensidade de restrições que um povo cujas simpatias estão do lado da lei e que está disposto a prestar ativa assistência à execução desta lei. De mesmo, as instituições representativas são de pouco valor, e podem ser mero instrumento da tirania ou da intriga, quando a generalidade dos eleitores não está suficientemente interessada em seu próprio governo para dar-lhe seu voto, ou quando a maioria dos eleitores, quando votam, não o fazem segundo os interesses do bem público, mas o fazem por dinheiro ou por indagação de pessoa influente, que por razões particulares pretendem favorecer. A eleição popular praticada dessa maneira, ao invés de ser uma garantia contra o mau governo, representa uma engrenagem adicional no seu mecanismo.

Além desses obstáculos morais, as dificuldades materiais são freqüentemente um impedimento insuperável para as formas de governo. No mundo antigo, embora possa ter e realmente tenha havido uma grande independência individual e local, não poderia nunca existir um governo popular regular fora dos muros da cidade; porque não havia condições físicas para a formação e propagação de uma opinião pública, a não ser entre aqueles que podiam ser reunidos para discutir os assuntos públicos em uma mesma *ágora*. Acredita-se geralmente que esse obstáculo desapareceu depois da adoção do sistema representativo. Mas para transpô-lo completamente, faltou a imprensa, mesmo a imprensa jornalística, o equivalente real, embora inadequado em alguns aspectos, do *Phyx* e do *Forum*. Houve

estados de sociedade em que mesmo uma monarquia de grande extensão territorial não pode subsistir, e se fragmentou inevitavelmente em pequenos principados, respectivamente independentes ou unidos por laços frágeis como o feudalismo; isso porque o mecanismo da autoridade não foi perfeito o suficiente para fazer obedecidas as ordens a grandes distâncias da pessoa do governante. A única garantia de obediência ao governante, mesmo por parte de seu exército, era a fidelidade voluntária, além de não existir um meio de fazer o povo pagar uma soma de impostos suficiente para manter a força necessária para impor a obediência por todo um vasto território. Nesse e em todos os casos semelhantes, deve ser entendido que a força da obediência pode ser maior ou menor. Pode ser tão grande a ponto de fazer a forma de governo trabalhar muito mal, sem impedir absolutamente sua existência, ou sem impedi-la de ser preferível na prática a qualquer outra. Essa última questão repousa principalmente sobre uma consideração à qual ainda não chegamos — a tendência das diferentes formas de governo a favorecer o progresso.

Acabamos agora de examinar as três condições fundamentais, pelas quais as formas de governo se adaptam a um povo. Se os defensores daquela que pode ser chamada de teoria naturalística da política, pretendem apenas insistir na necessidade dessas três condições; se eles pretendem apenas que nenhum governo possa existir sem preencher as duas primeiras condições, nem mesmo em grande parte a terceira; sua doutrina, assim limitada, é incontestável. Pretender o que quer que seja além disso, me parece inadmissível. Tudo aquilo que nos dizem sobre a necessidade de uma base histórica para as instituições, e de estarem em harmonia com o caráter e os costumes nacionais, ou significa isso, ou não significa nada. Em frases semelhantes, além do sentido racional que elas contêm, existe uma grande quantidade de puro sentimentalismo. Mas, do ponto de vista prático, essas pretensas qualidades indispensáveis das instituições políticas são apenas facilidades para a realização das três condições. Quando uma instituição ou um conjunto de instituições têm os seus caminhos preparados por ocasiões, gostos e hábitos do povo, não apenas esse povo será levado mais facilmente a aceitá-la, mas, desde o começo, ele aprenderá mais facilmente e estará mais disposto a fazer o que lhe é exigido, tanto para a preservação das instituições quanto para o seu desenvolvimento e fecundidade mais vantajosos. Seria um grande erro por parte de um legislador não moldar suas medidas de modo a tomar partido, quando possível, de tais hábitos e sentimentos preexistentes. Por outro lado, é exagero transformar em condições necessárias essas coisas que são meros auxílios e facilidades. As pessoas são mais facilmente induzidas a fazer, e fazem mais facilmente, aquilo a que já estão acostumadas. Mas um povo também aprende a fazer coisas que lhe são novas. A familiaridade é uma grande ajuda; mas estender-se longamente sobre uma idéia pode torná-la familiar, mesmo se estranha a princípio. Existem exemplos abundantes de povos inteiros ardentemente ávidos por coisas novas. A dose de aptidão que um povo possui para coisas novas, a de se adaptar a novas circunstâncias, é em si um dos elementos da questão. É uma qualidade na qual nações diversas, e distintos estágios de civilização, diferem muito de um para o outro. A capacidade de um povo determinado de preencher as condições de uma forma de governo determinada não pode ser estabelecida por uma regra absoluta. O grau de cultura do povo em questão, o seu nível de julgamento e sagacidade prática devem ser os guias.

Existe, também, uma outra consideração que não se deve perder de vista. Um povo pode não estar preparado para boas instituições; mas acender nele o desejo de tais instituições é uma parte necessária da operação. Recomendar e defender uma instituição ou forma de governo específica, pondo em evidência suas vantagens, é uma das maneiras, freqüentemente a única maneira possível de educar o espírito nacional que aprende assim não apenas a aceitar e a reivindicar, mas também a manejar a instituição. Que meios tiveram os patriotas italianos, durante a geração atual e a precedente, de preparar o povo italiano para a liberdade pela união, se não por incitá-lo a essa exigência? Aqueles, contudo, que empreendem tal tarefa, devem estar fortemente compenetrados, não apenas dos benefícios da instituição ou política que recomendam, mas também das capacidades morais, intelectuais e ativas necessárias à sua prática, a fim de evitar, dentro do possível, acender num povo um desejo por demais superior à sua capacidade.

O resultado do que foi dito é que, dentro dos limites impostos pelas três condições tão freqüentemente aludidos, as instituições e as formas de governo são uma questão de escolha. Pesquisar em tese geral (como é chamada) qual é a melhor forma de governo, não é uma quimera, mas sim um emprego altamente prático da inteligência científica; introduzir em um país as melhores instituições que possam, no estado atual do país, preencher toleravelmente as três condições, constitui um dos fins mais racionais aos quais se pode dirigir qualquer esforço prático. Tudo o que se pode dizer para depreciar a eficácia da vontade e dos propósitos humanos em matéria de governo, pode também ser dito para qualquer outra aplicação dessa mesma vontade e desses mesmos propósitos. Em todas as coisas, o poder humano é estritamente limitado. Ele só pode agir manejando uma ou mais das forças da natureza. Forças aplicáveis ao uso desejado devem, portanto, existir; mas só agirão de acordo com suas próprias leis. Não podemos fazer um rio correr no sentido contrário; mas não podemos por isso dizer que os moinhos de água "não são feitos, brotam". Na política, como na mecânica, deve-se procurar *fora* do mecanismo a força que faz funcionar o motor; e se não for possível encontrá-la, ou se for insuficiente para transpor os obstáculos que podem ser racionalmente esperados, a invenção falhará. Isto não é uma peculiaridade da arte política; serve apenas para mostrar que ela está sujeita às mesmas limitações e condições das outras artes.

Neste ponto nos deparamos com uma outra objeção, ou com a mesma objeção sob uma outra forma. Argumenta-se, segundo ela, que as forças de que dependem os maiores fenômenos políticos não se submetem à direção dos homens de estado ou dos filósofos. Em substância, o governo de um país é fixado *a priori* pelo estado do país, no que respeita à distribuição dos elementos do poder social. O poder mais forte da sociedade, qualquer que seja, receberá a autoridade governante, e uma mudança na constituição política não poderá ser durável se não for precedida ou acompanhada de uma nova distribuição do poder na própria sociedade. Uma nação, portanto, não pode escolher sua forma de governo. Os meros detalhes, e a organização prática, ela pode escolher. Mas a essência do todo, o assento do poder supremo, são determinados pelas circunstâncias sociais.

Reconheço de imediato que existe uma porção de verdade nessa doutrina; mas para tirar-se dela qualquer proveito, ela deve ser reduzida a uma expressão distinta e a limites

adequados. Quando se diz que o poder mais forte na sociedade será o poder mais forte no governo, o que se quer dizer por “poder”? Não o poder dos nervos e dos músculos — dessa forma a democracia pura seria o único governo possível. À mera força física, acrescentamos dois elementos, a propriedade e a inteligência, e estaremos mais perto da verdade, mas longe ainda de tê-la alcançado. Não apenas uma maioria é freqüentemente dominada por uma minoria, mas também uma maioria com uma preponderância em propriedade e individualmente em inteligência pode vir a ser dominada por uma minoria mais fraca em ambos os aspectos. Para que esses vários elementos de poder possam ser politicamente eficazes, eles precisam ser organizados; e a vantagem da organização está necessariamente com os que estão de posse do governo. Um grupo muito mais fraco, em termos de todos os outros elementos do poder, pode vir a ter uma preponderância muito grande quando os poderes do governo são jogados na balança, e pode, causa disso, manter sua preponderância durante muito tempo; muito embora, sem dúvida, um governo assim disposto esteja na condição chamada em mecânica de equilíbrio instável, como algo equilibrado sobre sua extremidade menor, e que, se perturbado, tende a se afastar cada vez mais do seu estado original, ao invés de a ele voltar.

Mas existem ainda objeções mais fortes ainda a essa teoria de governo, nos termos em que é normalmente apresentada. Todo o poder numa sociedade, que tende a transformar-se em poder político, não é poder aquiescente, nem meramente passivo, mas sim poder ativo; em outras palavras, poder realmente exercido, isto é, uma parte muito pequena do poder existente. Politicamente falando, uma grande parte do poder consiste na vontade. Como será possível, então, computar os elementos do poder político, enquanto omitirmos da computação tudo aquilo que age baseado na verdade? Pensar que, só porque aqueles que detêm o poder na sociedade acabam detendo o poder governamental, seria inútil procurar influenciar a constituição do governo agindo na opinião, é esquecer que a opinião em si é uma das maiores forças sociais ativas. Uma pessoa com uma crença política é um poder social igual a noventa e nove outras pessoas que possuem apenas interesses. Aqueles que conseguirem criar uma persuasão geral de que uma certa forma de governo, ou um fato social de qualquer espécie, merece ser preferido, terão dado o passo mais importante que pode ser dado para arregimentar a seu lado os poderes da sociedade. No dia em que o proto-mártir foi apedrejado até a morte em Jerusalém, enquanto aquele que mais tarde veio a ser chamado de Apóstolo dos Pagãos ficou de lado “concordando com sua morte”, quem poderia supor que os seguidores daquele homem apedrejado eram então o poder mais forte na sociedade? E o acontecimento não provou que eles o eram? Isto é decorrência do fato de que a crença deles era a mais forte de todas as crenças existentes. Esse mesmo elemento fez um monge de Wittenberg, na reunião da Dieta de Worms, uma força social mais poderosa do que o Imperador Carlos V e todos os príncipes ali reunidos. Mas deve ser dito que esses casos são aqueles em que a religião estava envolvida, e as convicções religiosas são de certa maneira peculiares em sua força. Tome-mos então um caso puramente político, em que a religião, quando envolvida, estava principalmente no lado perdedor. Se alguém precisa ser convencido de que o raciocínio especulativo é um dos principais elementos do poder social, essa pessoa deve se lembrar da época em que praticamente não houve um trono na Europa que não estivesse ocupado

por um rei liberal e reformador, um imperador liberal e reformador, ou, o mais estranho de todos, um papa liberal e reformador; a época de Frederico, o Grande, Catarina II, José II, Pedro Leopoldo, Benedito XIV, Ganganelli, Pombal e Aranda; quando os próprios Bourbons de Nápoles eram liberais e todas as mentes ativas da nobreza francesa estavam cheias de idéias que lhes custariam tanto um pouco mais tarde. Este é certamente um exemplo conclusivo de como o poder meramente físico e econômico está longe de ser o todo do poder social.

Não foi por nenhuma mudança na distribuição dos interesses materiais, mas sim pela propagação de convicções morais, que a escravatura dos negros terminou no Império Britânico e em outros lugares. Os servos da Rússia devem sua emancipação, senão a um sentimento do dever, pelo menos ao crescimento de uma opinião mais esclarecida com respeito ao verdadeiro interesse do Estado. É o que os homens pensam que determina sua maneira de agir; e embora as persuasões e convicções dos homens comuns sejam determinadas num grau muito maior por sua posição pessoal do que pela razão, muito poder é exercido sobre eles pelas persuasões e convicções de pessoas de classes diferentes e, ainda, pela autoridade unânime das pessoas instruídas. Quando, portanto, a maioria das pessoas instruídas puder ser levada a reconhecer como salutar uma medida social ou uma instituição política, e uma outra como prejudicial; uma como desejável, outra como condenável; muito terá sido feito para proporcionar a uma, e negar à outra, a preponderância da força social que a faz viver. E a máxima de que o governo de um país é aquilo que as forças sociais o obrigam a ser, é verdadeira apenas enquanto favorecem, ao invés de desencorajar, a tentativa de exercer, entre todas as formas de governo praticáveis na condição existente da sociedade, uma escolha racional.

CAPITULO II

OS CRITÉRIOS DE UMA BOA FORMA DE GOVERNO

SENDO A forma de governo de um determinado país (dentro dos limites de certas condições definidas) uma questão de escolha, devemos agora averiguar de que maneira essa escolha deve ser feita; quais são as características distintivas da forma de governo melhor adequada a promover os interesses de uma sociedade determinada.

Antes de passar a essa averiguação, talvez seja necessário decidir quais são as funções inerentes ao governo; de vez que, o governo sendo pura e simplesmente um meio, a elegibilidade dos meios deve depender de sua adaptação ao fim. Mas essa maneira de colocar o problema não facilita a investigação, tanto quanto poderíamos supor, e nem mesmo traz à luz o todo da questão. Porque, em primeiro lugar, as funções inerentes ao governo não são uma coisa invariável, mas sim diferentes nos diferentes estágios da sociedade; muito mais numerosas num povo atrasado do que num povo avançado. E, em segundo lugar, o caráter de um governo ou de um conjunto de instituições políticas não poderá ser suficientemente avaliado enquanto concentrarmos nossas atenções na esfera legítima das funções governamentais. Porque, embora as benfeitorias de um governo estejam necessariamente inscritas nessa esfera, o mesmo não acontece infelizmente com os seus maus feitos. Os males, de todas as espécies e graus, de que são suscetíveis aos homens, lhes podem ser inflingidos por seu próprio governo; e os homens não podem tirar da existência social nenhuma das vantagens que ela comporta, se o governo não o consentir. Sem falar nos efeitos indiretos, a intervenção direta das autoridades públicas não possui limites, a não ser os da existência humana; e a influência do governo no bem-estar da sociedade pode ser considerada ou estimada com relação nada menos do que com o todo dos interesses da humanidade.

Estando assim obrigados a colocar à nossa frente como teste do bom ou mau governo, um assunto tão complexo como os interesses agregados da sociedade, deveríamos voluntariamente tentar alguma espécie de classificação desses interesses, a qual, separando-os em nossa mente em grupos definidos, poderia dar alguma indicação das qualidades que permitiriam a uma forma de governo atender a cada um desses vários interesses. Seria uma grande facilidade se pudéssemos dizer que o bem de uma sociedade consiste de tais e tais elementos; cada um desses elementos exige certas condições; o governo, então, que reunir o maior número dessas condições deve ser o melhor. A teoria do governo seria

construída assim com os teoremas distintos dos elementos que compõem um bom estado da sociedade.

Infelizmente, não é uma tarefa simples enumerar e classificar os elementos do bem-estar social, de modo a admitir a formação de tais teoremas. Muitos daqueles que, na geração atual ou na precedente, estudaram a filosofia política com visões um pouco mais abrangentes, sentiram a importância de tal classificação; mas todas as tentativas feitas se limitaram, até onde me foi dado saber, ao primeiro passo. A classificação começa e termina com uma divisão das exigências da sociedade entre as duas categorias de *ordem* e *progresso* (na fraseologia dos pensadores franceses), ou *permanência* e *progressão*, segundo Coleridge. Esta divisão é plausível e sedutora, pelo contraste aparente entre seus dois membros e pela diferença notável entre os sentimentos que eles inspiram. Mas receio que (embora admissível em conversa) a distinção entre *ordem*, ou *permanência*, e *progresso*, empregada para definir as qualidades necessárias em um governo, seja incorreta e pouco científica.

Ora, em primeiro lugar, o que são *ordem* e *progresso*? No que respeita ao progresso, não há nenhuma dificuldade, ou pelo menos nenhuma aparente à primeira vista. Quando as pessoas se referem ao progresso como um dos desejos da sociedade humana, pode-se supor que ele queira dizer aperfeiçoamento. Esta é uma idéia toleravelmente distinta. Mas o que é a *ordem*? Às vezes quer dizer menos, às vezes mais, mas nunca o todo das necessidades da humanidade, à exceção do aperfeiçoamento.

No seu sentido mais estreito, *ordem* significa *obediência*. Diz-se de um governo que ele mantém a ordem quando consegue se fazer obedecido. Mas existem graus diferentes de obediência, e nem todo grau é recomendável. Apenas um despotismo puro pode exigir dos cidadãos individuais a obediência sem reservas a todas as diretrizes das pessoas que detêm o poder. Devemos pelo menos limitar nossa definição às diretrizes gerais e apresentadas sob forma de lei. A ordem, assim entendida, exprime indubitavelmente um atributo indispensável do governo. São incapazes de governar aqueles que não conseguem se fazer obedecer. Este, embora seja uma condição necessária, não é o objetivo do governo. O fato de o governo ter que se fazer obedecer é um requisito, de modo a que possa cumprir um outro propósito. Resta-nos ainda descobrir, separadamente da idéia de aperfeiçoamento, qual é este outro propósito, o qual deve ser cumprido em todas as sociedades, sejam elas estacionárias ou progressivas.

Num sentido abrangente, *ordem* significa a preservação da paz pela cessação da violência privada. Diz-se que a ordem existe naqueles países cujos habitantes cessaram de resolver suas querelas à mão armada, e adquiriram o hábito de confiar ao governo a decisão de suas disputas e a reparação de seus prejuízos. Mas, tanto nessa visão mais abrangente como na precedente, mais estreita, *ordem* significa muito mais uma das condições do governo, do que seu propósito ou um dos critérios de sua excelência. Isto porque, não importando quão enraizado possa estar o hábito de se submeter ao governo a decisão de todas as disputas, a maneira pela qual o governo trata desses assuntos, ou todos os outros com os quais se preocupa, pode variar entre o que há de melhor e o que há de pior no mundo.

Se pretendemos entender pela idéia de *ordem* tudo aquilo que a sociedade exige de

seu governo que não estiver incluído na idéia de progresso, devemos definir *ordem* como a preservação de todo o bem que já existe, e *progresso* como o aumento desse bem. Esta distinção realmente compreende em um ou outro setor tudo aquilo que se pode exigir de um governo. Mas, assim entendida, ela não serve de base para uma filosofia de governo. Não podemos dizer que, ao constituir política, certas providências deverão ser tomadas para a *ordem* e outras para o *progresso*, porque as condições da *ordem*, no sentido agora empregado, não são diferentes daquelas do *progresso*. As diligências que tendem a preservar o bem social já existente são exatamente as mesmas que promovem o aumento desse bem, e vice-versa, com a única diferença de que as diligências necessárias para este último precisam ser mais potentes que as do primeiro.

Quais, por exemplo, são as qualidades individuais dos cidadãos que ajudam melhor a manter elevados os níveis de boa conduta, boa administração, de sucesso e prosperidade, que já existem na sociedade? Todos concordarão que essas qualidades são o trabalho, a integridade, a justiça e a prudência. Mas, de todas as qualidades, não são exatamente estas as que melhor levam ao aperfeiçoamento? E não é em si o crescimento dessas virtudes na comunidade o melhor dos aperfeiçoamentos? Sendo assim, quaisquer qualidades do governo que promovam o trabalho, a integridade, a justiça e a prudência, conduzem igualmente à permanência e à progressão; apenas será necessária uma dose mais forte dessas qualidades para fazer uma sociedade progressiva ao invés de meramente permanente.

Quais, ainda, são os atributos particulares dos seres humanos que parecem ter uma referência especial ao progresso, e não sugerem tão diretamente as idéias de ordem e preservação? São sobretudo a atividade mental, espírito empreendedor e coragem. Mas não são todas essas qualidades tão necessárias à preservação do bem existente quanto ao seu crescimento? Se existe algo de certo nos assuntos humanos, é o fato de que nossas aquisições mais valiosas só poderão ser mantidas pela continuação das mesmas energias que as conquistaram. Coisas abandonadas a si mesmas inevitavelmente deterioram. Aqueles que são levados pelo sucesso a relaxar seus hábitos de cuidado e previdência e sua disposição para enfrentar os reveses, raramente conseguem se manter por muito tempo no topo. O atributo mental que parece exclusivamente dedicado ao progresso, e que concentra no mais alto nível todas as tendências progressivas, é a originalidade, ou invenção. Ela é, contudo, não menos necessária à permanência, uma vez que nas inevitáveis mudanças dos assuntos humanos, novas inconveniências e perigos aparecem constantemente, e devem ser enfrentados com novos recursos e novas artimanhas, de modo a permitir que as coisas continuem pelo menos tão bem quanto estavam. Quaisquer qualidade, portanto, que tendam a encorajar a atividade mental, a energia, a coragem e a originalidade, são requisitos tanto da permanência quanto do progresso; apenas uma dose menor dessas qualidades deverá ser suficiente para atender ao primeiro propósito.

Se passarmos agora dos requisitos intelectuais para os requisitos materiais da sociedade, veremos que é impossível encontrar uma combinação política ou uma arrumação das questões sociais que conduza à ordem somente ou ao progresso somente; o que quer que tenda para um dos dois favorece a ambos. Tomemos, por exemplo, a instituição comum de uma polícia. A ordem é o objetivo que parece mais imediatamente interessado na eficiência deste ramo da organização social. Contudo, se ela for eficaz em promover a

ordem, isto é, se reprimir o crime de modo a permitir que cada um sinta sua pessoa e sua propriedade em segurança, poderia existir uma outra coisa que levasse mais diretamente ao progresso? A segurança maior da propriedade é uma das condições e causas principais de uma maior produção, que é o aspecto mais vulgar e mais familiar do progresso. A repressão mais severa do crime reprime as disposições que levam ao mal, e isto é progresso em um sentido mais elevado. O indivíduo, liberado dos cuidados e ansiedades de um estado de proteção imperfeita, está livre para empregar suas faculdades em qualquer novo esforço para melhorar sua própria condição e a dos outros; enquanto a mesma causa, ao ligá-lo à existência social, e impedindo-o de ver seu próximo como um inimigo real ou potencial, desenvolve todos esses sentimentos de bondade e camaradagem, e interesse no bem-estar geral da comunidade, que são partes tão importantes do progresso social.

Tomemos, ainda, um caso tão familiar quanto o de um bom sistema de impostos e finanças. Um tal sistema seria normalmente classificado na categoria de Ordem. No entanto, que outra coisa poderia ser mais favorável ao progresso? Um sistema de finanças que leve a um, levará ao outro exatamente pelas mesmas qualidades. A economia, por exemplo, não apenas preserva o estoque existente de riqueza nacional mas também favorece o seu crescimento. Uma justa distribuição dos encargos, oferecendo a todo cidadão um exemplo de moralidade e consciência aplicadas a ajustamentos difíceis, e uma prova da importância que é dada a essas qualidades pelas altas autoridades, tende primordialmente a educar os sentimentos morais da comunidade, sob o duplo aspecto da força e do discernimento. Uma maneira de aumentar os impostos que não impede o trabalho do cidadão, ou que não interfere desnecessariamente com a liberdade do cidadão, promove não apenas a preservação mas também o aumento da riqueza nacional, e encoraja uma utilização mais ativa das faculdades individuais. E *vice-versa*: todos os erros em finanças e impostos que impedem o aperfeiçoamento material e moral do povo tendem também, se em número suficientemente grave, a empobrecê-lo e a desmoralizá-lo. Em suma, o que isto representa é que, de maneira geral, quando Ordem e Progresso são entendidos em seu sentido mais amplo, pela estabilidade das vantagens existentes, os requisitos do Progresso não são outros que os da Ordem em escala maior; os da Permanência são meramente os do Progresso em escala algo menor.

Para reforçar este princípio de que a Ordem é intrinsecamente diferente do Progresso, e que a preservação dos bens existentes e a aquisição de bens adicionais são suficientemente distintas para proporcionar a base de uma classificação fundamental, deveríamos talvez ter em mente que o Progresso pode ser feito às custas da Ordem; que, enquanto estamos adquirindo, ou esforçando-nos para adquirir bens de um certo tipo, estamos perdendo terreno no que respeita a outros bens: assim, pode haver progresso na riqueza, enquanto a virtude se deteriora. Ao admitirmos isto, não estamos sustentando que o Progresso é coisa genericamente diferente de Permanência, mas sim que a riqueza é coisa diferente da virtude. Progresso é Permanência e algo mais; e não responde a isso dizer que Progresso em uma coisa não implica Permanência em todas as outras. Da mesma forma, o Progresso em uma coisa também não implica Progresso em todas as outras. O Progresso em um campo determinado envolve a Permanência nesse mesmo campo: todas as vezes que a Permanência for sacrificada em favor de um tipo específico de Progresso, outros

tipos de Progresso serão ainda mais sacrificados; e se este sacrifício não valer a pena, não apenas o interesse da permanência terá sido negligenciado, mas também o interesse geral do progresso terá sido prejudicado.

Se, para darmos um primeiro começo de precisão científica à noção de um bom governo, tivermos que empregar estas idéias indevidamente contrastadas, seria mais filosoficamente correto deixar de lado a definição da palavra Ordem, e dizer que o melhor governo é aquele com maior tendência para o Progresso. Porque o Progresso implica Ordem, e a Ordem implica Progresso. O Progresso é um grau maior daquilo de que a Ordem é um grau menor. A Ordem, em qualquer sentido, representa apenas uma parte dos pré-requisitos do bom governo, e não sua idéia ou essência. A Ordem encontraria um lugar mais adequado entre as condições do Progresso; de vez que, se quisermos aumentar nossa soma de bens, nada mais indispensável do que tomarmos devido cuidado com aquilo que já possuímos. Se estivermos à procura de mais riquezas, nossa primeira regra deverá ser a de não desperdiçar inutilmente nossos meios existentes. A Ordem, assim considerada, não é um fim adicional a ser conciliado ao Progresso, mas apenas uma parte e um instrumento do próprio Progresso. Se um ganho numa área se dever a uma perda-mais do que equivalente nesta mesma ou numa outra área, não há Progresso. A tendência para o Progresso, assim entendido, constitui todo o mérito de um governo.

Mas, embora metafisicamente defensável, esta definição do critério de um bom governo não é apropriada porque, mesmo contendo toda a verdade, revela apenas uma parte dela. O termo Progresso sugere uma idéia de avanço, ao passo que, da maneira como é empregado aqui, pode muito bem querer dizer mero empecilho ao recuo. As mesmas causas sociais — as mesmas crenças, os mesmos sentimentos, as mesmas instituições e as mesmas práticas — são tão necessárias para impedir a sociedade de regredir, quanto para produzir um novo avanço. Mesmo que não houvesse nenhuma esperança de melhoria, a vida não deixaria de ser uma luta incessante contra as causas da deterioração; assim como ela hoje mesmo o é. A política, tal como foi concebida pelos antigos, consistia unicamente nisto: a tendência natural dos homens e suas obras é a de degenerar; mas é possível neutralizar essa tendência por tempo indeterminado por meio de boas instituições virtuosamente administradas. Embora não sejamos mais dessa opinião; embora a maioria das pessoas atualmente professem uma doutrina contrária, acreditando que no todo a tendência das coisas é para o Progresso; não devemos esquecer que todas as loucuras, todos os vícios, todas as negligências, toda a indolência, todo o desleixo da humanidade constituem uma força que sem cessar arrasta para o mal todos os assuntos humanos; e que essa força só é controlada, e impedida de arrastar tudo à sua frente, por uma classe de homens cujos esforços (constantemente em alguns, de tempos em tempos em outros) tendem para um fim útil e elevado. Supor que o único valor desses esforços consiste da dose real de melhoria que eles operam, e que a única consequência de sua cessação seria nossa permanência em nosso estado atual, é ter uma idéia muito imperfeita da importância dos esforços cujo objetivo é melhorar. Uma diminuição muito pequena nesses esforços não apenas poria um fim ao aperfeiçoamento, mas também faria que todas as coisas tendessem para a deterioração; a qual, uma vez começada, progrediria com rapidez cada vez maior, e ficaria cada vez mais difícil de controlar, até que chegasse a um estágio freqüentemente

visto na história, e no qual grandes porções da humanidade ainda rástejam; quando quase nada a não ser uma força sobre-humana parece capaz de virar a maré e dar um novo início ao progresso.

Estas razões fazem a palavra Progresso tão inadequada quanto os termos Ordem e Permanência para ser a base de uma classificação dos requisitos de uma forma de governo. A antítese fundamental que essas palavras expressam não está tanto nas coisas elas mesmas, mas muito mais nos tipos de caráter humano que a elas correspondem. Existem, nós sabemos, mentes nas quais é a prudência que predomina, e outras nas quais predomina a ousadia: para alguns, o desejo de evitar por em perigo aquilo que já é possuído é um sentimento mais forte do que o que leva a procurar novas vantagens e melhorar as antigas; enquanto existem outros que se inclinam para o lado oposto, e que são mais desejosos de bens futuros do que zelosos dos atuais. O caminho para os objetivos de ambos é o mesmo; mas os homens estão sujeitos a se afastarem dele em direções opostas. Essa consideração é importante para a composição do pessoal de um corpo político; pessoas dos dois tipos devem ser incluídas nele, de modo que as tendências opostas possam ser equilibradas, naquilo em que são excessivas, por uma proporção adequada de uma e de outra. Nenhuma precaução expressa é necessária para assegurar este objetivo; basta que se tome cuidado para não permitir que nada lhe faça obstáculo. A mistura natural e espontânea do velho e do novo, daqueles cuja fortuna e reputação já estão feitas, e daqueles que ainda as têm para fazer, deverá ser suficiente para atender ao propósito, se apenas este equilíbrio natural não for perturbado por regulamentos artificiais.

Uma vez que a distinção mais comumente adotada para a classificação das exigências sociais não possui propriedades necessárias para esse fim, cabe a nós procurar uma outra distinção primária melhor adaptada a nosso propósito. Tal distinção deverá ser indicada pelas considerações que farei a seguir.

Se nos perguntarmos o que causa e condiciona o bom governo em todos os seus sentidos, do mais humilde ao mais exaltado, vamos encontrar em primeira linha as qualidades dos seres humanos que compõem a sociedade sobre a qual o governo é exercido.

Podemos tomar, como primeiro exemplo, a administração da justiça; é o mais adequado, uma vez que não existe outro ramo dos negócios públicos em que o mero mecanismo, as regras e combinações para conduzir os detalhes da operação, sejam de importância tão vital. Contudo, o que importa ainda mais são as qualidades dos agentes humanos envolvidos. De que servem as regras de procedimento como garantia de justiça, se a condição moral do povo é tal que as testemunhas geralmente mentem, e os juizes e seus subordinados são corruptos? Igualmente, como podem as instituições propiciar uma boa administração municipal, se existe tal indiferença ao assunto que as pessoas que poderiam administrar, honesta e eficientemente, não podem ser induzidas a servir, e as tarefas são deixadas para aqueles que as empreendem porque possuem algum interesse particular a promover? De que utilidade é o sistema representativo mais amplamente popular, se os eleitores não se preocupam em escolher o melhor membro do Parlamento, mas sim escolhem aquele que gasta mais dinheiro para ser eleito? Como pode uma assembléia representativa trabalhar para o bem se os seus membros podem ser comprados, ou se a sua excitabilidade de temperamento, não controlada pela disciplina pública ou por auto-

controle individual, os torna incapazes de uma deliberação calma, os leva às vias de fato ou a trocar tiros no próprio recinto da Câmara? Como pode, ainda, o Governo, ou qualquer outro empreendimento comum, ser conduzido de maneira tolerável por um povo tão invejoso que toda vez que um homem está a ponto de conseguir alguma coisa, os que deveriam cooperar com ele se entendem tacitamente para derrubá-lo? Sempre que a disposição geral do povo for tal que cada indivíduo atente apenas para aqueles de seus interesses que são egoístas, e que não se preocupe com a sua parte dos interesses gerais, em tal estado de coisas o bom governo é impossível. A influência de falta de inteligência na obstrução de todos os elementos do bom governo não carece de ilustração. O governo consiste de atos executados por seres humanos; e se os agentes, ou aqueles que escolhem os agentes, ou aqueles perante os quais os agentes são responsáveis, ou os espectadores cuja opinião deveria influenciar todos esses, não passam de massas de ignorância, estupidéz e preconceito maldoso, toda operação do governo será virada para o mal; enquanto que, à medida que os homens forem se elevando acima desse nível, o governo também melhorará de qualidade; até o ponto de excelência, atingível mas ainda não atingido, em que os funcionários do governo, eles mesmos dotados de virtude e inteligência superiores, respirarão uma atmosfera de uma opinião pública virtuosa e esclarecida.

Sendo o primeiro elemento de um bom governo, portanto, a virtude e a inteligência dos seres humanos que compõem a comunidade, o mais importante mérito que pode possuir uma forma de governo é o de promover a virtude e a inteligência do próprio povo. A primeira questão a respeito de qualquer instituição política é saber até que ponto ela tende a desenvolver nos membros de comunidade as várias desejáveis qualidades morais e intelectuais; ou melhor (segundo a classificação mais completa de Bentham), morais, intelectuais e ativas. O governo que melhor fizer isto terá toda a probabilidade de ser o melhor em todos os sentidos, uma vez que é dessas qualidades, na proporção em que elas existem no povo, que depende todo o bem que pode ser feito pelo governo em suas operações práticas.

Podemos considerar, então, como um critério de aferição da qualidade de um governo, o grau em que ele tende a aumentar a soma de boas qualidades dos governados, coletiva e individualmente; visto que, além do fato de que seu bem-estar é o único objetivo do governo, suas boas qualidades fornecem a força motriz que fez mover a máquina. Isto faz da qualidade da própria máquina o outro elemento constitutivo do mérito de um bom governo; isto é, o grau em que ele está adaptado a usufruir das boas qualidades existentes e fazer delas instrumento para fins úteis. Tomemos mais uma vez o exemplo da judicatura. Dado o sistema judicial, o mérito da administração da justiça está diretamente relacionado com o valor dos homens que compõem os tribunais, e com o valor da opinião pública que os influencia e controla. Mas toda a diferença entre um bom e um mau sistemas de judicatura repousa nos dispositivos adotados para levar tudo o que existe de valor moral e intelectual na comunidade a pesar sobre a administração da justiça, de modo a tomá-la devidamente eficaz nos seus resultados. As disposições feitas para a escolha dos juizes com vistas a obter a mais alta média de virtude e inteligência; as formas salutaras de procedimento; a publicidade que permite a observação e crítica de todo o abuso; a liberdade de discutir e censurar por meio da imprensa; a maneira de recolher as

provas, escolhendo aquela mais adequada e elucidar a verdade; as facilidades de todos os tipos para obter acesso aos tribunais; os meios adotados para descobrir os crimes e prender os malfeitores — todas essas coisas não são o poder, mas sim o mecanismo que põe o poder em contato com o obstáculo; e o mecanismo não tem nenhuma ação própria, mas sem ele o poder, não importa quão grande possa ser, estaria desarmado e inútil.

Uma distinção similar existe com respeito à constituição dos departamentos executivos da administração. O mecanismo é bom quando as qualidades exigidas dos candidatos são submetidas aos exames adequados, e quando são estabelecidas as regras adequadas para a promoção dos funcionários; quando as tarefas são convenientemente distribuídas entre aqueles que devem executá-las, quando elas são executadas dentro de uma ordem metódica e conveniente, e quando um registro correto e inteligível é feito depois de sua execução; quando cada indivíduo conhece suas responsabilidades, e suas responsabilidades são conhecidas pelos outros; quando, em qualquer dos atos da administração, as melhores precauções são tomadas contra a negligência, o favoritismo ou a malversação. Mas os freios políticos não podem agir sozinhos, tanto quanto um arreio não pode dirigir um cavalo sem um cavaleiro. Se os funcionários da fiscalização forem tão corruptos ou tão negligentes quanto aqueles que eles devem fiscalizar, ou se o público, a mola-mestra de todo o mecanismo de fiscalização, for ignorante demais, passivo demais, ou cuidadoso e inatento demais para cumprir sua parte, pouco benefício poderá ser extraído do melhor aparato administrativo. Ainda assim um bom aparato é preferível a um mau aparato. Ele permite extrair o máximo da pouca força motriz, ou repressora do mal, existente; e, sem ele, nenhuma força motriz ou repressora seria suficiente. A publicidade, por exemplo, não constituirá nem um impedimento ao mal, nem um estímulo ao bem, se o público não quiser ver o que está acontecendo; mas sem a publicidade, como poderia o público refrear ou encorajar aquilo que não lhe foi permitido ver? A constituição ideal de uma função pública é aquela em que o interesse de um funcionário coincide inteiramente com o seu dever. Nenhum sistema isolado nos levará a isso, mas nunca o conseguiremos sem um sistema habilmente preparado para esse fim.

O que dissemos sobre os detalhes da administração do governo também pode ser dito com ainda mais exatidão sobre a sua constituição geral. Todo o governo que visa ser bom é uma organização de parte das boas qualidades existentes nos indivíduos membros da comunidade para a condução de seus assuntos. Uma constituição representativa é um meio de levar o nível geral de inteligência e honestidade na comunidade, e a inteligência e virtude individuais de seus membros mais sábios, a pesar mais diretamente sobre o governo, investindo-os de maior influência sobre ele, muito mais do que geralmente teriam sob qualquer outro tipo de organização; na verdade, essa influência, qualquer que seja a organização, é a fonte de todo o bem existente no governo, e o obstáculo a todo o mal que lhe é estranho. Quanto maior o número de boas qualidades que as instituições de um país conseguem organizar, e quanto melhor o tipo de organização, melhor será o governo.

Chegamos então a um ponto de vista de onde podemos divisar o duplo mérito de que é suscetível todo o conjunto de instituições políticas. Ele consiste em parte do grau em que elas promovem o avanço mental geral da comunidade, no que tange à inteligência, à virtude, à atividade prática e à eficiência; e consiste também do grau de perfeição com que

elas organizam o valor moral, intelectual e ativo já existente, de modo a operar com maior efeito sobre os assuntos públicos. Um governo deve ser julgado por sua atuação sobre homens, e por sua atuação sobre coisas; por aquilo que faz dos cidadãos, e por aquilo que faz com eles; por sua tendência a melhorar ou deteriorar o próprio povo, e pelo mérito ou vício do trabalho que faz por ele, ou por meio dele. O governo é ao mesmo tempo uma grande influência sobre a mente humana e um conjunto de disposições organizadas para os assuntos públicos. No primeiro caso, sua atuação beneficente é eminentemente indireta, mas não por isso menos vital, enquanto sua atuação nociva pode ser direta.

A diferença entre essas duas funções do governo não é, como aquela entre Ordem e Progresso, uma diferença meramente no grau, mas também no gênero. Não podemos, contudo, supor que elas não possuem uma íntima relação uma com a outra. As instituições que asseguram a melhor gerência dos assuntos públicos, compatível com o estágio de desenvolvimento da comunidade em um determinado momento, tendem, por isso mesmo, ao aperfeiçoamento deste estágio. O povo que tiver as leis mais justas, a judicatura mais honesta e eficiente, a administração mais esclarecida, e o mais eqüitativo e menos oneroso sistema de finanças, compatíveis com o estágio de desenvolvimento moral e intelectual que tiver alcançado, estará prestes a alcançar rapidamente um estágio superior. E, também, não existe nenhuma outra maneira de as instituições contribuírem mais eficientemente para a melhoria do povo, a não ser por se concentrarem em desempenhar bem suas tarefas mais diretas. Se, ao contrário, o seu mecanismo é tão mal concebido a ponto de que elas executem mal suas tarefas, os efeitos se fazem sentir de mil maneiras, abaixando a moralidade e entrvando a inteligência e atividade do povo. Mas a distinção é, apesar de tudo, real, porque esta circunstância de um mecanismo bom ou mau é apenas um dos meios através dos quais as instituições melhoram ou deterioram o espírito humano, e as causas e os tipos dessa influência benéfica ou prejudicial sobre os governos permanecem objeto de um estudo distinto e muito mais profundo.

Das duas maneiras de operação pelas quais uma forma de governo, ou um conjunto de instituições políticas, afeta o bem-estar da comunidade — a saber, sua operação como um agente de educação nacional, e os seus mecanismos para conduzir os assuntos coletivos da comunidade no estágio em que ele se encontra — é evidente que esta segunda maneira varia muito menos do que a primeira, de acordo com as diferenças entre os países e entre os graus de civilização. E ela também tem muito pouco a ver com a constituição fundamental do governo. A melhor maneira de conduzir a tarefa prática de um governo sob uma constituição liberal, também será a melhor sob uma monarquia absoluta; apenas, é pouco provável que uma monarquia a empregue. As leis da propriedade, por exemplo; os princípios da prova e do procedimento judicial; o sistema de taxaço e administração financeira; nenhum deles precisa ser diferente em diferentes formas de governo. Cada um desses assuntos possui princípios e regras próprios, que são objetos de estudos separados. Jurisprudência geral, legislação civil e penal, política comercial e financeira, são ciências em si mesmas, ou melhor, membros individuais da ciência (ou arte) abrangente que é o governo; e as teorias mais esclarecidas sobre todos esses temas seriam geralmente úteis sob todas as formas de governo, se todos fossem capazes de as entender e de se sujeitar a elas, o que não parece muito provável. É bem verdade que essas doutrinas não

poderiam ser aplicadas sem algumas modificações, a todos os estágios da sociedade e da mente humana; contudo, a grande maioria delas necessitaria apenas de modificações em alguns detalhes, para serem adaptadas a qualquer sociedade suficientemente avançada para possuir governantes capazes de entendê-las. Um governo ao qual elas sejam totalmente inaplicáveis deve ser um governo tão mau em si, ou tão diametralmente oposto ao sentimento público, de modo a ser incapaz de se manter por meios honestos.

O inverso acontece com aquela outra porção dos interesses da comunidade, relacionada com a melhor ou pior educação do próprio povo. Consideradas instrumentos para este fim, as instituições devem ser radicalmente diferentes, de acordo com o grau de progresso já alcançado. O reconhecimento desta verdade, embora mais empírica do que filosófica, pode ser encarado como o grande traço da superioridade das teorias políticas do presente sobre as do passado, quando era costume reclamar, para a França ou a Inglaterra, a democracia representativa utilizando argumentos que mostravam como a única forma de governo adequada para beduínos ou malaios. O estágio das diferentes comunidades, em termos de cultura e desenvolvimento, desce até a uma condição pouco superior à dos animais mais inteligentes. O movimento na outra direção é também considerável, e a possibilidade de melhora futura muito maior. Uma comunidade só pode passar de um desses estágios para um outro mais elevado em virtude de certas influências, dentre as quais a mais importante é a do governo ao qual está sujeita. Em todos os estágios de aperfeiçoamento humano já alcançados, a natureza e o grau de autoridade exercida sobre os indivíduos, e as condições de comando e obediência, são as mais poderosas das influências, à exceção da crença religiosa, que fazem dos homens o que são e que os tomam capazes de se tornarem aquilo que podem ser. Um governo que se adapte mal ao grau de civilização alcançado por um povo determinado pode interromper o progresso desse povo. O único mérito indispensável a um governo, e em virtude do qual podem ser perdoados todos os desméritos compatíveis com o progresso, é o de que sua operação seja favorável, e não desfavorável, ao próximo passo que deve ser dado pelo povo de modo a subir para um estágio mais alto.

Assim (para repetir um exemplo anterior), um povo em um estágio de independência selvagem, no qual cada indivíduo viva por si, isento na maior parte do tempo de qualquer controle externo, é praticamente incapaz de fazer qualquer progresso em termos de civilização, a não ser que aprenda a obedecer. Portanto, a virtude indispensável a um governo que vier a se estabelecer sobre um povo dessa espécie é a de saber se fazer obedecido. Para chegar a tanto, a constituição deste governo deve ser quase, ou totalmente, despótica. Uma constituição com um grau qualquer de popularidade, dependente do abandono voluntário por parte dos membros da comunidade de sua liberdade individual de ação, seria incapaz de impor a seus adeptos o primeiro princípio necessário a esta fase de seu progresso. Por conseguinte, a civilização de tais tribos, quando não é o resultado da justaposição com outras tribos já civilizadas, é quase sempre o trabalho de um governante absoluto, que tira seu poder de proezas religiosas ou militares; muito freqüentemente de conquista estrangeira.

Igualmente, as raças não-civilizadas, e sobretudo as mais corajosas e as mais enérgicas, são avessas a um trabalho contínuo e monótono. Contudo, toda civilização real se faz a

esse preço; sem esse trabalho, não se pode nem preparar o espírito para os hábitos que exige a sociedade civilizada, nem preparar o mundo material para recebê-la. O que é necessário nesses casos é uma concorrência rara de circunstâncias, e por essa razão frequentemente um lapso de tempo considerável, para reconciliar um tal povo com o trabalho, a não ser que ele seja durante algum tempo constrangido a isso. Daí por que a própria escravidão, dando um começo à vida de trabalho, e impondo-a como a ocupação exclusiva da porção mais numerosa da comunidade, pode acelerar a transição para uma liberdade melhor do que aquela das lutas e das pilhagens. É quase inútil dizer que esta desculpa para a escravidão só se aplica a um estágio muito atrasado da sociedade. Um povo civilizado possui muitos outros meios de inculcar a civilização aos povos sobre os quais exerce influência; e a escravidão repugna de tal maneira, em todos os seus detalhes, a esse governo de direito que é a base da vida moderna, e é uma fonte de corrupção tão potente para a classe dominante, uma vez que esta última chega à civilização, que a sua adoção, não importa sob que circunstâncias, por uma sociedade moderna representa uma recaída para algo pior que a barbárie.

Em um período qualquer de sua história, contudo, quase todos os povos agora civilizados consistiram, na maioria, de escravos. Um povo nessas condições necessita de uma política bem diferente daquela de um povo de selvagens. Se for um povo enérgico por natureza, e especialmente se estiver associada a ela na mesma comunidade uma classe laboriosa que não seja composta nem de escravos nem de donos de escravos (como ocorreu na Grécia), ele precisará, para se garantir seu desenvolvimento, provavelmente não mais do que ser libertado; quando libertados, eles estarão frequentemente aptos, como os romanos libertados, a assumirem de imediato todos os direitos da cidadania. Isto, contudo, não é a condição normal da escravidão, e constitui geralmente um sinal de que ela está se tomando obsoleta. Um escravo, propriamente dito, que ainda não aprendeu a se cuidar sozinho. Ele está, sem dúvida, um passo à frente do selvagem: já não precisa mais aprender a primeira lição da sociedade política, já aprendeu a obedecer. Mas ele só obedece a ordens diretas. É uma característica dos escravos natos o fato de serem incapazes de adaptarem seu comportamento a regras ou leis. Só podem fazer aquilo que são mandados fazer, e apenas quando os mandam fazê-lo. Se um homem temido por eles está perto deles e os ameaça com punições, eles obedecem; mas quando vira as costas, eles param de trabalhar. O impulso que recebem não age sobre seus interesses, mas sim sobre seus instintos; esperança imediata ou terror imediato. Um despotismo capaz de domar os selvagens não fará mais (enquanto despotismo) que confirmar os escravos em suas incapacidades. Contudo, eles ainda seriam incapazes de se auto-governar. Seu desenvolvimento não pode partir deles mesmos, mas deve ser introduzido no exterior. O único caminho que eles têm para o progresso é passar de um governo arbitrário para um governo de direito. Eles devem aprender a ser donos de si mesmos, e isto, no seu estágio inicial, nada mais é do que a capacidade de agir segundo instruções gerais. O governo que necessitam não é um governo de força, mas sim um que os guie. Estando, contudo, em um estágio por demais atrasado para ceder à orientação de pessoas a quem não considerem como detentores do poder, o governo que mais lhes convém é um que possua a força, mas que raramente a use; uma aristocracia ou despotismo paternal, semelhante à forma Saint-

Simoniana de socialismo; um poder que presida de cima a todas as operações da sociedade, de modo a que cada um sinta a presença de uma força capaz de obrigá-lo a obedecer às leis mas que, incapaz de descer ao ponto de regular todas as minúcias da vida e do trabalho, deixaria e induziria necessariamente os indivíduos a agirem sozinhos. Este, que poderia ser chamado de governo de pupilage, parece ser a forma mais adequada para levar um povo dessa espécie a dar o próximo passo necessário no caminho do progresso social. Esta parece ter sido a idéia dos Incas do Peru; e assim procederam os Jesuítas no Paraguai. Não me é necessário ressaltar que a pupilage é apenas admissível como um meio de gradualmente treinar o povo a marchar sozinho.

Seria supérfluo levar mais adiante esta ilustração. Tentar investigar qual seria a forma de governo mais adequada para cada estágio conhecido da sociedade seria compor um tratado, não sobre o governo representativo, mas sim sobre ciência política em geral. Para nosso propósito mais limitado extraímos da filosofia política apenas os seus princípios gerais. Para determinar a forma de governo melhor adequada a um povo determinado, devemos ser capazes de, dentre os vícios e lacunas desse povo, distinguir aquele que constitui o impedimento mais imediato ao progresso; descobrir o que lhe barra o caminho, por assim dizer. O melhor governo para esse povo é o que mais tende a propiciar-lhe aquilo cuja falta o impede de avançar, ou que o faz avançar de uma maneira desajeitada e incompleta. Não podemos, contudo, esquecer uma reserva necessária em todas as coisas que possuem como objeto o desenvolvimento, ou o Progresso: ao procurar o bem necessário, nenhum dano, ou o mínimo dano possível, deve ser feito ao bem já conquistado. A um povo de selvagens deveria ser ensinada a obediência, mas não de maneira a torná-los um povo de escravos. E (para dar à observação um caráter mais geral) a forma de governo que for mais eficaz em conduzir o povo para o estágio seguinte de progresso ainda assim pode vir a ser por demais prejudicial a esse povo, se o fizer de maneira a impedir, ou despreparar totalmente o povo para qualquer avanço posterior. Tais casos são freqüentes e estão incluídos entre os fatos mais melancólicos da história. A hierarquia egípcia, o despotismo paternal da China, foram bem adequadas para trazer aquelas nações ao seu grau atual de civilização. Mas tendo alcançado esse ponto, elas foram obrigadas a interromper definitivamente seu avanço, por falta de liberdade mental e individualidade; as instituições, que vinham conduzindo essas nações, tornaram-nas totalmente incapazes de adquirir dois requisitos do desenvolvimento: como as instituições não se desmoronaram para ceder seu lugar a outras, o desenvolvimento parou.

Em contraste com essas nações, consideremos o exemplo totalmente oposto que nos proporciona um outro povo oriental comparativamente insignificante — os judeus. Eles também tiveram uma monarquia absoluta, e suas instituições eram de origem tão sacerdotal quanto as dos hindus. Essas instituições fizeram por eles o que as instituições fizeram por outras raças orientais — induziram-nos ao trabalho e à ordem, e deram-lhes vida nacional. Mas nem os seus reis nem os seus sacerdotes conseguiram, como ocorreu nos outros países, o molde exclusivo de seu caráter. Sua religião, que permitia que pessoas brilhantes e de grande piedade religiosa fossem encaradas e encarassem a si mesmas como inspirados divinos, deu existência a uma instituição não-organizada de um valor inestimável — a Ordem (se é que pode ser assim chamada) dos Profetas. Sob a proteção, embora

nem sempre afetiva, do caráter religioso, os Profetas eram um poder dentro da nação, um poder freqüentemente maior do que o dos reis e dos sacerdotes, e que manteve aceso, naquele canto do mundo, o antagonismo de influências que é a única segurança real de progresso contínuo. A religião, naquele país, não exerceu o mesmo papel que teve em outros lugares — a consagração de tudo que já havia sido estabelecido, e uma barreira contra qualquer desenvolvimento futuro. O comentário de um judeu ilustre, M. Salvador, de que os Profetas foram, na Igreja e no Estado, o equivalente à moderna liberdade de imprensa, dá uma idéia justa mas não adequada do papel cumprido na história nacional e universal por este grande elemento da vida judia: por meio do qual, sendo inesgotável a fonte de inspiração, as pessoas mais dotadas em termos de gênio e sentimento moral podiam não apenas denunciar e reprovar, com a autoridade direta do Todo-Poderoso, tudo aquilo que lhes parecesse merecedor de tal tratamento, mas também dar melhores e mais elevadas interpretações à religião nacional, as quais se tornavam daí em diante parte desta religião. Assim, aquele que puder deixar de lado o hábito de ler a Bíblia como se fosse um único livro (hábito até recentemente tão enraizado entre os Cristãos quanto entre os incrédulos), verá com admiração o vasto intervalo entre a moralidade e religião do Pentateuco, ou mesmo dos livros históricos (obra evidente dos conservadores hebreus da ordem sacerdotal), e a moralidade e religião das Profecias: uma distância tão grande quanto aquela entre estas últimas e os Evangelhos. Condições mais favoráveis ao Progresso não poderiam facilmente existir; por conseguinte, os judeus, ao invés de permanecerem estacionários como os outros asiáticos, foram, ao lado dos gregos, o povo mais progressista da antiguidade, e têm sido, juntamente com eles, o ponto de partida e a grande influência impulsionadora da cultura moderna.

Não é, portanto, possível entender a questão da adaptação das diversas formas de governo aos estágios da sociedade sem levar em consideração não apenas o passo seguinte, mas sim todos os passos que a sociedade deve ainda dar; tanto os que podem ser previstos quanto os que, de número infinitamente maior, escapam no momento a qualquer previsão. Por conseguinte, para julgar dos méritos das formas de governo, deve-se construir um ideal tendo por base a forma de governo mais desejável, ou seja, a que promoveria não apenas um aperfeiçoamento, mas também todas as formas e graus de desenvolvimento, se existissem as condições necessárias para dar efeito às suas tendências benéficas. Isto feito, devemos examinar quais são as diferentes condições mentais necessárias a que esse governo possa realizar suas tendências e, portanto, quais são os vários defeitos que tornam um povo incapaz de colher seus benefícios. Seria então possível elaborar um teorema das circunstâncias nas quais aquela forma de governo poderia ser sabiamente introduzida; e também julgar, nos casos em que seria melhor não introduzi-la, que formas inferiores de governo conduziriam melhor essas comunidades através dos estágios intermediários que precisam atravessar antes de se tornarem adequadas para a melhor forma de governo.

Destas questões, a última não é de interesse para nós aqui. Mas a primeira é parte essencial de nosso assunto; podemos, desde já, enunciar sem temeridade uma proposição, cujas provas e exemplos se apresentarão nas páginas seguintes: que a forma ideal de governo se encontra em qualquer uma das variedades do sistema representativo.

Este livro ou parte dele
não pode ser reproduzido sob nenhuma forma,
por mimeógrafo ou outro meio qualquer,
sem autorização por escrito do Editor.

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário — Asa Norte
70.910 Brasília — Distrito Federal



Copyright © 1980 by Editora Universidade de Brasília

Revisão:

Carlos Roberto Mota Pelegrino

Revisão Gráfica:

Jorge Bruno de Araújo
e Ligia do Amaral Madruga

Capa:

Arnaldo Machado Camargo Filho



M645c Mill, John Stuart, 1806-1873.
O Governo representativo. Trad. de Manoel Innocência de L.
Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

192 p. (Coleção Pensamento Político, 19)

Título original: Consideration on representative government.

1. Democracia — Ciência política. 2. Regime parlamentar
— Ciência política I. Título. II. Série.

CDU — 321.7

CAPÍTULO III

QUE A FORMA DE GOVERNO IDEAL É O GOVERNO REPRESENTATIVO

DURANTE MUITO tempo (talvez durante toda a duração da liberdade inglesa) foi dito que se um bom déspota pudesse ser encontrado, a monarquia dêsptica seria a melhor forma de governo. Encaro isso como uma concepção radicalmente falsa e extremamente perniciosa do que seria um bom governo; e até que consigamos nos livrar dele, fatalmente deturpará todas as nossas especulações sobre o governo.

A suposição é de que o poder absoluto, nas mãos de um indivíduo eminente, poderia assegurar o cumprimento virtuoso e inteligente de todos os deveres do governo. Boas leis seriam estabelecidas e impostas, leis más seriam refeitas; os melhores homens preencheriam todos os cargos de confiança; a justiça seria tão bem administrada, os encargos públicos seriam tão leves e tão judiciosamente impostos, todos os ramos da administração seriam tão puramente e tão inteligentemente conduzidos, quanto o permitissem as circunstâncias do país e o seu grau de cultivo moral e intelectual. Estou disposto, pelo bem da discussão, a conceder tudo isso; mas devo precisar exatamente quão grande é essa concessão; e também, o que mais é preciso ser acrescentado à simples expressão, *um bom déspota*, para produzir uma mera aproximação desses resultados. Sua realização implica, na verdade, não apenas um bom monarca, mas também um que seja onisciente. Ele deve estar sempre corretamente informado, e em grande detalhe, da conduta e do desempenho de todos os ramos da administração, em todos os distritos do país; e deve ser capaz, nas vinte e quatro horas que são tudo o que se concede tanto para um rei quanto para o mais humilde trabalhador, de dar suficiente atenção e supervisão a todas as partes deste vasto campo; ou então ele deveria ao menos ser capaz de distinguir e escolher, dentre a grande massa de súditos, não apenas uma grande quantidade de homens honestos e capazes, próprios para dirigir todos os ramos da administração pública sob supervisão, mas também aquele pequeno número de homens de eminentes virtudes e talentos, que não só pudessem ser dispensados desta supervisão, mas que também pudessem exercê-la sobre os outros. São tão extraordinárias as faculdades e energias necessárias para executar esta tarefa de uma maneira pelo menos tolerável, que o bom déspota que estamos imaginando dificilmente a empreenderia, a não ser para evitar males intoleráveis, ou como preparação transitória para algo diferente. Mas a discussão pode dispensar este argumento. Supo-

nhamos que desapareça a dificuldade. O que teríamos então? Um único homem de super-humana atividade mental dirigindo todos os assuntos de um povo mentalmente passivo. Sua passividade está implícita na própria idéia de poder absoluto. A nação como um todo, e todos os indivíduos que a compõem, não têm nenhuma voz sobre seu destino. Não exercitam nenhuma vontade com respeito a seus interesses coletivos. Tudo é decidido em seu lugar por uma vontade que não é a sua, cuja obediência constitui legalmente um crime.

Que espécie de seres humanos pode ser formada sob tal regime? Que desenvolvimentos podem as suas faculdades de raciocínio ou de ação obter nessas condições? Sobre questões de pura teoria talvez lhes fosse permitido especular, na medida em que não se aproximassem da política, ou que suas especulações não tivessem a menor relação com sua prática. Sobre assuntos práticos lhes seria quando muito permitido sugerir; e mesmo sob o mais moderado dos déspotas, só aqueles homens de superioridade já reconhecida poderiam esperar que suas sugestões, se não fossem levadas em consideração, pelo menos chegassem ao conhecimento dos que dirigem os negócios. Um homem teria de ter um gosto extremamente incomum pelo esforço intelectual em si e por si, para se dar ao trabalho de pensar, mesmo na certeza de que não produzirá nenhum efeito exterior, ou para se qualificar para funções que sabe não ter nenhuma chance de poder exercer. O único estímulo real ao esforço intelectual (exceção feita a um pequeno número de mentes), é a perspectiva de colheita de frutos práticos.

A nação não ficará, contudo, totalmente desprovida de poder intelectual. As tarefas ordinárias da vida diária, que devem necessariamente ser cumpridas por cada indivíduo ou cada família, exigirão certa dose de inteligência e habilidade prática, dentro de uma ordem estreita de idéias. Pode haver uma classe seleta de sábios, que cultivem a ciência em vista de suas aplicações físicas, ou pelo amor à pesquisa. Haverá uma burocracia, e as pessoas trepidadas para a burocracia aprenderão pelo menos algumas máximas empíricas sobre o governo e a administração pública. Poderá existir, e tem freqüentemente existido, uma organização sistemática da melhor força mental no país em um sentido especial (geralmente militar) para promover a grandeza do déspota. Mas o grande público continuará sem informação e sem interesse por todos os grandes assuntos da política prática; ou, se chegar a ter algum conhecimento dela, será apenas um conhecimento de dilettante, como aquele das pessoas, que nunca empunharam uma ferramenta, sobre as artes mecânicas.

Mas também não é apenas a inteligência dos homens que sofre sob este regime; suas capacidades morais também são atingidas. Sempre que a esfera de ação dos seres humanos é artificialmente circunscrita, seus sentimentos são estreitados e diminuídos na mesma proporção. O alimento do sentimento é a ação; mesmo a afeição doméstica vive de bons ofícios voluntários. Deixe que uma pessoa não faça nada por seu país, e ela não se interessará por ele. Já se disse outras vezes que com o despotismo não existe mais do que um patriota, o próprio déspota; o ditado se baseia numa apreciação exata dos efeitos da sujeição absoluta, mesmo que seja a um bom e sábio mestre. Resta a religião: e aqui, finalmente podemos crer que existe uma influência capaz de elevar os olhos e as mentes dos homens acima da poeira que está a seus pés. Mas a religião, mesmo supondo que não

tenha sido pervertida pelo despotismo em seu próprio benefício, deixa nessas condições de ser uma questão social, e se reduz a uma questão pessoal entre o indivíduo e seu Criador, em que pesa a própria salvação. Sob esse aspecto, a religião é bem compatível com o mais estreito e pessoal egoísmo, e, tanto quanto a própria volúpia, impede que o devoto se identifique em sentimentos com seus semelhantes.

Um bom despotismo significa um governo em que, no que depender do déspota, não exista nenhuma opressão positiva por parte dos funcionários públicos, mas no qual o povo não cuide de seus próprios interesses coletivos, não conceba nenhum pensamento relativo a seus interesses, e as mentes do povo sejam anuentes ou condicionadas por esta abdicação de suas próprias energias. Deixar as coisas para o governo, como deixá-las ao acaso, é sinônimo de não se preocupar com elas, e de aceitar os resultados, quando desagradáveis, como caprichos da natureza. À exceção, portanto, de um pequeno número de estudiosos que tomam um interesse intelectual pela meditação em si, a inteligência e os sentimentos do povo inteiro são abandonados em favor dos interesses materiais e, quando estes são atendidos, em favor da diversão e da ornamentação da vida privada. Mas dizer isto é o mesmo que dizer que, se o testemunho da história for de algum valor, chegou a hora do declínio desta nação: isto é, se esta nação tiver alguma vez chegado a uma altura de onde possa cair. Se nunca houver ultrapassado a condição de uma nação oriental, nessa condição permanecerá estagnada. Mas se, como em Grécia e Roma, tiver realizado algo mais elevado, através da energia, do patriotismo e da abertura da mente, que como qualidades nacionais são frutos unicamente da liberdade, ela retornará em poucas gerações ao nível dos orientais. E esta condição não significa uma tranqüilidade estúpida, a salvo de mudanças para pior; ela significa frequentemente a possibilidade de a nação ser invadida, conquistada e reduzida à escravidão, tanto por um déspota mais poderoso, quanto por um povo bárbaro limítrofe que tenha mantido com sua rudeza selvagem todo o vigor de sua liberdade.

Tais não são apenas as tendências naturais, mas também as necessidades inerentes do governo despótico, para as quais não há alternativa, a não ser na medida em que o despotismo aceite não ser despótico; na medida em que o suposto *bom déspota* se abster de exercitar seu poder, e, pelo fato de mantê-lo em reserva, permita que os assuntos gerais do governo sejam conduzidos como se o povo estivesse realmente se autogovernando. Por mais improvável que possa ser, podemos imaginar um déspota observando a maioria das regras e restrições do governo constitucional. Ele poderia permitir suficiente liberdade de imprensa e discussão, de maneira a propiciar a formação e a manifestação de uma opinião pública sobre os temas nacionais. Ele poderia delegar às localidades a direção dos interesses locais, sem intervenção da autoridade. Poderia até se cercar de um ou vários conselhos de governo, escolhidos livremente pelo todo ou por parte da nação, mas mantendo em suas mãos o direito de taxar, bem como o poder supremo legislativo e executivo. Se agisse dessa maneira, e portanto desistisse de ser um déspota, evitaria parte considerável das características más do despotismo. A atividade política e a capacidade para os negócios públicos não seriam mais impedidas de florescer no corpo da nação; e se formaria uma opinião pública que não seria mero eco do governo. Mas tais melhorias seriam apenas o começo de novas dificuldades. Esta opinião pública, independente da influência do monarca, só

poderá estar com ele ou contra ele; ou um, ou outro. Todos os governos acabam por descontentar muitas pessoas — ora, estas tendo agora órgãos regulares e podendo expressar seus sentimentos, externariam com freqüência opiniões contrárias às medidas do governo. O que deverá fazer o monarca quando essas opiniões desfavoráveis constituírem a maioria? Deverá mudar de rumo? Deverá acatar os desejos da nação? Se assim fizer, deixará de ser déspota para se tornar um rei constitucional; um órgão, um primeiro-ministro da nação, diferente apenas por ser insubstituível. Se não o fizer, deverá derrubar a oposição através de seu poder despótico, caso contrário surgirá um antagonismo permanente entre o povo e um homem, situação para a qual só há um fim possível. Nem mesmo um princípio religioso de obediência passiva e de “direito divino” poderia retardar por muito tempo as conseqüências naturais de tal situação. O monarca deverá sucumbir e ceder às condições da realeza constitucional, ou então dar seu lugar a alguém que o faça. O despotismo, sendo assim tão puramente nominal, teria poucas das vantagens que se supõe pertencer à monarquia absoluta; ao mesmo tempo em que teria em um grau muito imperfeito as de um governo livre, uma vez que, por maior que seja a liberdade que os cidadãos possam realmente gozar, jamais esqueceriam o fato de tê-la obtido por tolerância, e por uma concessão que, sob a constituição existente do Estado, pode ser revogada a qualquer momento; e nunca esqueceriam o fato de que são legalmente escravos, embora de amo prudente, ou indulgente.

Não constitui surpresa o fato de que alguns reformadores impacientes ou desapontados, ao se depararem com a ignorância, a indiferença, a indocilidade, a obstinação perversa de um povo, e as combinações corruptas de interesses privados egoístas, impedimentos que se opõem às mais salutares melhorias públicas, clamem às vezes por uma mão forte que derrube estes obstáculos, e que imponha a um povo recalcitrante um governo melhor. Mas (deixando de lado o fato de que para cada déspota que vez por outra corrija abusos, existem noventa e nove outros que não fazem outra coisa a não ser criá-los) aqueles que depositam esperança em um tal remédio, deixem de fora da idéia de bom governo seu principal elemento, a melhoria do próprio povo. Um dos benefícios da liberdade é que o governante não pode deixar de lado as mentes dos indivíduos, e não pode aperfeiçoar por eles seus assuntos, sem aperfeiçoar a eles próprios. Se fosse possível para o povo ser bem governado sem sua participação, seu bom governo não duraria mais do que a liberdade de um povo que tivesse sido liberado por armas estrangeiras sem a sua cooperação. É verdade que um déspota pode educar um povo; e se realmente o fizesse, esta seria a melhor desculpa por seu despotismo. Mas toda a educação que visa fazer os homens se tornarem máquinas acaba, a longo prazo, fazendo que eles clamem pelo controle de suas próprias ações. Os líderes da filosofia francesa do século XVIII tinham sido educados pelos jesuítas. Mesmo a educação jesuíta, ao que parece, foi suficiente para despertar o apetite pela liberdade. Tudo aquilo que fortalece, por pouco que seja, as faculdades, cria um desejo cada vez maior de exercê-las mais livremente; e uma educação popular será falha se preparar o povo para qualquer outro estado que não aquele que o induz a desejar, e muito provavelmente a reivindicar.

Longe de mim querer condenar, em caso de extrema necessidade, o recurso ao poder absoluto na forma de uma ditadura temporária. Em outras eras, nações livres concederam,

de livre escolha, este poder a indivíduos, como um remédio necessário para os males do corpo político que não poderiam ser eliminados por meios menos violentos. Mas sua aceitação, mesmo por um tempo estritamente limitado, só poderá ser justificada se, como Sólon ou Pitaco, o ditador empregar todo o poder que lhe for confiado na remoção dos obstáculos que impedem a nação de encontrar a liberdade. Um bom despotismo é um ideal totalmente falso, que praticamente (exceto como meio para alcançar algum objetivo temporário) se toma a mais insensível e perigosa das quimeras. De qualquer maneira, um bom despotismo, em um país com algum avanço em termos de civilização, é melhor do que um mau despotismo; de vez que ele é muito mais relaxante e enervante para os pensamentos, sentimentos e faculdades do povo. O despotismo de Augusto preparou os romanos para Tibério. Se o tom geral de seu caráter não houvesse sido abaixado por quase duas gerações daquela escravidão temperada, talvez tivessem ainda energia suficiente para se rebelarem contra a escravidão mais odiosa.

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.

Para julgar esta proposição, devemos examiná-la com relação aos dois ramos (como foi dito no último capítulo) em que se divide a aferição do mérito de um governo: a) em que medida ele promove a boa administração dos negócios por meio das faculdades morais, intelectuais e ativas existentes nos vários membros da comunidade; e b) qual o seu efeito na aprimoração ou deterioração dessas faculdades.

A forma ideal de governo, não é necessário dizer, não significa uma que seja praticável ou aplicável em todos os estágios da civilização, mas sim uma que, nas circunstâncias em que é praticável e aplicável, acarreta o maior número de conseqüências benéficas, imediatas ou futuras. Um governo totalmente popular é a única política que pode ter alguma pretensão de possuir essa característica além de satisfazer às duas condições elementares da excelência de uma constituição política. Dentre todos os outros governos possíveis, ele é o mais favorável a uma boa direção dos negócios e a uma elevação e aprimoramento do caráter nacional.

Sua superioridade com relação ao bem-estar atual baseia-se em dois princípios, com verdade e aplicabilidade tão universais quanto quaisquer outras proposições gerais emitidas sobre assuntos humanos. O primeiro princípio é o de que os direitos e interesses de todas as pessoas só estão certos de serem ignorados quando a própria pessoa interessada é capaz de defendê-los e está habitualmente disposta a fazê-lo. O segundo é que o nível e a extensão da propriedade geral é diretamente proporcional ao número e variedade de energia pessoais empenhadas em promovê-la.

Para atribuir a estas duas proposições uma forma mais adequada à aplicação que lhes estamos dando, podemos dizer: os seres humanos só estão a salvo dos maus atos de seus semelhantes na medida em que são capazes de defenderem a si mesmos; e só atingem um alto grau de sucesso em sua luta contra a natureza na medida em que são auto-suficientes,

dependendo daquilo que eles mesmos podem fazer, separadamente ou em conjunto, muito mais do que daquilo que os outros podem fazer por eles.

A primeira proposição — a de que cada um é o único guardião seguro de seus próprios direitos e interesses — é uma das máximas elementares da prudência, na qual toda pessoa é capaz de conduzir seus próprios assuntos, se baseia implicitamente toda a vez que ela mesma é a interessada. Muitos, na verdade, tomam por ela grande antipatia como doutrina política, e sentem prazer em difamá-la, como uma doutrina de egoísmo universal. Aos quais respondemos que, no momento em que os homens cessarem de, via de regra, se preferirem, aos outros, e os mais próximos, aos mais remotos, o Comunismo será não apenas praticável, mas também a única forma sustentável de sociedade; e será, quando esse momento chegar, seguramente levado a efeito.

De minha parte, não acreditando em egoísmo universal, não tenho nenhuma dificuldade em admitir que o Comunismo seja mesmo agora praticável para a elite da humanidade, e que possa vir a sê-lo para o resto. Mas como esta opinião não é absolutamente popular entre os defensores das instituições atuais, que criticam a doutrina da predominância geral do egoísmo, estou inclinado a pensar que eles na verdade acreditam que os homens consideram mais a si mesmos do que aos outros. Não é, contudo, necessário afirmar tudo isto para apoiar o direito de todos de participarem do poder soberano. Não precisamos supor que quando o poder reside exclusivamente em uma classe, esta classe deverá consciente e deliberadamente sacrificar em favor de si mesma as outras classes; basta saber que na ausência de seus defensores naturais os interesses dos excluídos estarão sempre em perigo de serem negligenciados; e que, quando forem considerados, o serão com olhos bem diferentes dos das pessoas a quem concernem diretamente.

Neste país, por exemplo, as chamadas classes trabalhadoras podem ser consideradas como excluídas de toda a participação direta ao governo. Não acredito que as classes que participam dele tenham qualquer intenção de sacrificar as classes trabalhadoras em seu favor. Já a tiveram uma vez: prova disso são as tentativas perseverantes de reduzir por lei os salários. Mas no presente sua disposição habitual é bem diferente — elas fazem de bom grado sacrifícios consideráveis, sobretudo no que tange ao seu interesse pecuniário, e pecam muito mais pelos benefícios demasiado pródigos e indiscriminados; e também não acredito ter havido governantes inspirados por um desejo mais sincero de cumprir seus deveres com relação aos mais humildes de seus compatriotas. Contudo, o Parlamento, ou qualquer um de seus membros, alguma vez já examinou uma questão qualquer com os olhos de um trabalhador? Quando um assunto de interesse para os ditos trabalhadores é levantado, ele é examinado de um ponto de vista diferente daquele dos patrões? Não digo que a visão dos trabalhadores nestas questões é geralmente mais perto da verdade do que as outras: mas em alguns casos é tão perto quanto; e em todos os casos ela deve ser respeitosamente ouvida, ao invés de ser, como tem sido, não apenas afastada, mas também ignorada. Sobre a questão das greves, por exemplo, talvez não exista nenhum dos membros principais das duas câmaras que não esteja convencido de que os patrões estão completamente certos em sua maneira de encarar o assunto, e que a visão dos trabalhadores é simplesmente absurda. Os que estudaram a questão sabem o quão longe isto está da verdade, e o

quanto este ponto seria discutido de maneira diferente e muito menos superficial, se as classes que fazem greve fossem capazes de se fazerem ouvir no Parlamento.

Uma condição inerente aos assuntos humanos é a de que nenhuma intenção, por mais sincera que seja, de proteger os interesses dos outros pode tornar seguro ou salutar amarrar-lhes as mãos. Ainda mais obviamente verdadeiro é o fato de que apenas por suas próprias mãos podem as pessoas promover melhorias positivas e duráveis em suas condições de vida. Sob a influência conjunta desses dois princípios, todas as comunidades livres estiveram mais isentas de crimes e de injustiças sociais, foram mais prósperas e mais brilhantes, sob todos os aspectos, do que quaisquer outras comunidades, ou mais do que elas mesmas depois que perderam sua liberdade. Comparem os Estados livres do mundo, enquanto durou sua liberdade, com os súditos contemporâneos do despotismo monárquico ou oligárquico: as cidades gregas com as satrapias persas; as repúblicas italianas e as cidades livres de Flandres e Alemanha, com as monarquias feudais da Europa; Suíça, Holanda e Inglaterra, com a Áustria e a França de antes da Revolução. Sua prosperidade superior era evidente demais para poder ser negada; enquanto sua superioridade em termos de bom governo e relações sociais é testemunhada por sua prosperidade e salta aos olhos em cada página da história. Se compararmos, não uma época com outra, mas os diferentes governos que coexistiram na mesma época, descobriremos que a desordem que pode ter existido em meio ao caráter popular dos Estados livres não pode ser equiparada, mesmo se for exagerada ao extremo, a esse hábito de pisotear com desprezo a massa do povo, parte integrante dos costumes dos países monárquicos, ou à enojante tirania individual que se manifestava mais do que diretamente nos sistemas de pilhagem que eles chamavam de medidas fiscais, e no mistério de suas tenebrosas cortes de justiça.

Deve-se reconhecer que os benefícios da liberdade, tal como foi conhecido até hoje, só foram obtidos pela extensão de seus privilégios e uma parte apenas da comunidade; e que o governo em que eles se estendem imparcialmente a todos é um desejo ainda não realizado. Mas, embora qualquer aproximação desse estado tenha um valor intrínseco, e em muitos casos, no nível atual de aprimoramento geral, não se possa fazer mais do que uma aproximação, a participação de todos nesses benefícios é a concepção idealmente perfeita do governo livre. Na medida em que alguns, não importa quem, forem excluídos dessa participação, seus interesses estarão sem as garantias concedidas aos outros, e eles mesmos estarão em condições menos favoráveis do que os outros para aplicar suas faculdades no aprimoramento de sua própria situação e da situação da comunidade, de que depende a prosperidade geral.

Tal é o estado de coisas com relação ao bem-estar geral; a boa gestão dos assuntos da geração atual. Se passarmos agora para a influência da forma de governo sobre o caráter, veremos que a superioridade do governo popular sobre todos os outros se mostra, se possível, ainda mais decidida e incontestável.

Na verdade, esta questão depende de uma outra ainda mais fundamental, a saber: dentre os dois tipos comuns de caráter, qual deveria predominar — o ativo, ou o passivo; aquele que combate os males, ou aquele que os suporta; o que se inclina às circunstâncias, ou o que empreende esforços para fazê-las inclinar-se a si.

Os lugares-comuns da moral, e as simpatias gerais da humanidade estão a favor do tipo passivo. Caracteres enérgicos podem ser admirados, mas os tipos aquiescentes e submissos são aqueles preferidos pessoalmente pela maioria dos homens. A passividade de nossos vizinhos aumenta nossa sensação de segurança e desperta nossa impulsividade. Caracteres passivos, se não viermos a necessitar de sua atividade, parecem um obstáculo a menos em nosso caminho. Um caráter satisfeito não constitui um rival perigoso. Contudo, nada é mais certo do que o fato de que todo o progresso em assuntos humanos é obra unicamente dos caracteres insatisfeitos; e, de mais a mais, é bem mais fácil para uma mente ativa adquirir as virtudes da paciência do que para uma mente passiva as virtudes da energia.

Das três variedades de excelência mental, e intelectual, a prática e a moral, não resta dúvida, com relação às duas primeiras, sobre qual dos tipos leva maior vantagem. Toda a superioridade intelectual é fruto de esforço ativo. A capacidade de empreendimento, o desejo de avanço constante, de estar tentando e realizando novas coisas em nosso benefício e no de outros, é a fonte do talento prático e mesmo do especulativo. A cultura intelectual, compatível com o outro tipo, é a descrição frágil e vaga do espírito que pára na diversão ou na simples contemplação. A marca do raciocínio real e vigoroso, que persegue verdades ao invés de sonhos vazios, é uma aplicação feliz à prática. Onde não existir o objetivo de dar ao pensamento a precisão, um caráter determinado, um sentido inteligível, ele não produz nada melhor do que a metafísica mística dos Vedas ou dos Pitagóricos. Com respeito ao aprimoramento prático, o caso é ainda mais evidente. O caráter que traz melhorias à vida humana é aquele que luta contra os poderes e tendências naturais, não aquele que cede a eles. As qualidades que nos proporcionam proveito pessoal estão todas do lado do caráter ativo e enérgico; e os hábitos e comportamentos que trazem benefícios a cada membro individual da comunidade devem ser, pelo menos, parte daqueles que mais levam, no fim, ao avanço de toda a comunidade.

Mas no que tange ao moralmente preferível, à primeira vista parece haver lugar para dúvidas. Não estou me referindo ao sentimento religioso que tem existido, tão amplamente, em favor do caráter inativo, por estar mais em harmonia com a submissão devida à vontade divina. O Cristianismo, assim como outras religiões, difundiu esse sentimento; mas é uma prerrogativa do Cristianismo o fato de ser capaz de se livrar desta e de outras perversões. Abstração feita das considerações religiosas, um caráter passivo, que cede aos obstáculos ao invés de tentar transpô-los, pode realmente não ser de muita utilidade para outros, não mais do que para si mesmo; mas pode-se esperar que seja pelo menos inofensivo. A resignação está sempre incluída entre as virtudes morais. Mas é totalmente errado supor que a resignação pertença necessária ou naturalmente à passividade de caráter; as conseqüências morais são nocivas. Onde quer que exista um desejo de vantagens não possuídas, a mente que não tiver a força suficiente para conquistá-las por meio de suas próprias energias será capaz de lançar um olhar de ódio e malícia contra aqueles que a tiverem. A pessoa que se esforça com boas perspectivas de melhorar sua condição de vida é que é capaz de sentir boa vontade para com aqueles engajados no mesmo objetivo, ou que já o tenham alcançado. E onde a maioria estiver assim engajada, os costumes gerais do país dão ânimo aos sentimentos dos que não alcançaram o objetivo e atribuem seu

insucesso à falta de esforços ou de oportunidade, ou à sua má sorte pessoal. Mas aqueles que, enquanto desejam o que os outros possuem, não dedicam nenhum esforço para consegui-lo também, se queixam incessantemente de que a Providência não faz por eles o que não tentam fazer a si mesmos, ou então transbordam de inveja e má-vontade para com aqueles que possuem o que eles gostariam de ter.

A inveja se desenvolve como um traço do caráter nacional na mesma proporção em que o sucesso na vida passa a ser considerado como fruto do acaso, e não como recompensa de um esforço. O povo mais invejoso de toda a humanidade são os orientais. Nos contos dos moralistas orientais, o homem invejoso é uma presença constante. Na vida real, ele é o terror de todos os que possuem algo desejável, seja um palácio, uma criança formosa, ou mesmo boa saúde e bom humor; o suposto efeito de seu mero olhar constitui a superstição, tão conhecida, do mau-olhado. Depois dos orientais, em inveja e inatividade, estão alguns povos do sul da França. Os espanhóis perseguiram com sua inveja todos os seus grandes homens, amargaram suas vidas, e foram geralmente bem-sucedidos em dar um fim precoce ao seu sucesso¹. Quanto aos franceses, que são essencialmente um povo do sul, a dupla educação do despotismo e do Catolicismo conseguiu, apesar de seu temperamento impulsivo, fazer da submissão e resignação o caráter comum do povo, e a sua noção mais comum de sabedoria e excelência; e se os franceses não são mais invejosos do que são agora, seja uns dos outros, seja de todo poder superior, o fato se deve ao vício ter sido neutralizado pelas várias boas qualidades do caráter francês, e sobretudo à grande energia individual que, embora menos persistente e mais intermitente do que nos anglo-saxões, sempre lutando e contando apenas consigo mesmos, se manifestou, apesar de tudo, entre os franceses em todas as direções em que lhe foi favorável a ação de suas instituições.

Existem, sem dúvida, em todos os países, caracteres realmente satisfeitos, que não apenas não procuram, mas também não desejam aquilo que já não possuem, e estes naturalmente não sentem nenhuma má vontade para com os que estão aparentemente em melhor situação. Mas a grande massa de resignação aparente é, na verdade, uma mistura de descontentamento misturada com indolência ou pena de si mesmo, o qual, ao mesmo tempo em que não faz nenhuma tentativa real de elevar a si mesmo, sente prazer em rebaixar os outros a seu próprio nível. E se viermos a examinar mais de perto os casos de resignação inocente, veremos que nós os admiramos apenas quando a indiferença diz respeito somente aos bens exteriores e quando um esforço incessante pelo avanço espiritual, ou pelo menos um zelo desinteressado pelo avanço de outros. O homem satisfeito, ou a família resignada, que não tem nenhuma ambição de fazer qualquer outra pessoa feliz, de promover o bem de seu país ou de sua vizinhança, ou de se aprimorar em excelência moral, não nos inspira nem desconfiança nem aprovação. Corretamente chamamos esse tipo de contentamento de mera desumanidade e carência de espírito. O contentamento que merece nossa aprovação é uma habilidade de viver alegremente sem aquilo

1 Falo no passado, porque não quereria dizer nada de depreciativo a respeito de um grande povo, agora enfim livre, e que está entrando no movimento geral de progresso europeu com um vigor que fará com que recuperem rapidamente o terreno perdido. Ninguém duvida da capacidade da inteligência e energia espanholas; e seus defeitos como povo são aqueles cujo melhor remédio são justamente a liberdade e o ardor industrioso.

que não se pode ter, uma apreciação justa do valor comparativo dos diferentes desejos, e uma renúncia voluntária dos desejos menores quando incompatíveis com os maiores. Estas, contudo, são excelências mais naturais ao caráter, na proporção em que ele está ativamente empenhado em tentar melhorar a própria situação, ou a de outros. Aquele que está continuamente medindo forças com as dificuldades aprende quais são as dificuldades que não pode superar e quais as que, embora possa dominar, não valem o esforço. Aqueles cujos pensamentos e ações são suficientes e geralmente empregados em empreendimentos praticáveis e úteis, de todas as pessoas é quem menos provavelmente se entregará ao descontentamento sobre coisas que não valem a pena serem perseguidas, ou que não o valem para ele. Desse modo, o caráter ativo e autodependente é não apenas o intrinsecamente melhor, mas também o mais provável de adquirir o que existe de realmente excelente ou desejável no tipo oposto.

O caráter batalhador e progressista próprio à Inglaterra e aos Estados Unidos só é passível de crítica no que diz respeito aos muito secundários propósitos nos quais emprega suas forças. Ele é em si a base das melhores esperanças de desenvolvimento geral para a humanidade. Já foi precisamente comentado que toda a vez que algo sai errado, o impulso habitual dos franceses é de dizer:

— *Il faut de la patience* (É preciso ter paciência);

E o dos ingleses:

— *Que vergonha!*

As pessoas que acham vergonhoso quando algo sai errado — que chegam rapidamente à conclusão de que o mal poderia e deveria ter sido evitado — são as que, a longo prazo, fazem mais para tornar o mundo melhor. Se os desejos não são elevados, se eles vão pouco além do conforto físico e da ostentação de riquezas, os resultados dos imediatos da energia desprendida não serão muito mais do que a extensão contínua do poder do homem sobre os objetos materiais; mas até isto abre espaço e prepara as condições mecânicas para os maiores feitos intelectuais e sociais; e enquanto existir energia, algumas pessoas a empregarão, e ela será cada vez mais empregada, para a melhoria não apenas das condições externas, mas também da natureza interna do homem. A inércia, a falta de aspirações, a ausência de desejos, formam um obstáculo mais fatal ao progresso do que qualquer emprego errado de energia; e são esses defeitos, e apenas eles, que, quando existentes na massa, tornam possível uma orientação falsa por parte de uma minoria enérgica. É esta a principal razão pela qual a grande maioria da humanidade ainda permanece num estado selvagem ou semi-selvagem.

Não pode haver agora nenhuma dúvida de que o caráter de tipo passivo é preferido pelo governo de um ou de poucos, e que o tipo ativo é preferido pelo governo da maioria. Governantes irresponsáveis necessitam da aquiescência dos governados muito mais do que de sua atividade, a não ser aquela que podem controlar. A submissão aos comandos humanos, como necessidades da natureza, é a lição que inculcam em seus súditos todos os governos despóticos. Devemos ceder passivamente à vontade dos superiores, e à lei como expressão dessa vontade. Mas os homens não são meros instrumentos ou materiais nas mãos de seus governantes quando têm vontade, ardor, ou uma fonte de atividade íntima no resto de seus procedimentos; mas toda a manifestação dessas qualidades, ao invés de ser

encorajada pelos déspotas, deve ser perdoada por eles. Mesmo quando governantes irresponsáveis não estão suficientemente conscientes do perigo que representa a atividade mental de seus súditos, a ponto de estarem desejosos de reprimi-la, a posição em si é uma repressão. A capacidade de empreendimento é ainda mais reprimida pela certeza de sua impotência do que por qualquer desencorajamento real. Entre a sujeição à vontade de outros, e as virtudes do império sobre si mesmo e da autodeterminação, existe uma incompatibilidade natural. Essa incompatibilidade é mais ou menos completa, na proporção em que a servidão é mais ou menos rígida. Os governantes diferem muito no grau em que costumam controlar a livre ação de seus súditos, ou pela anulação dela, tratando dos assuntos destes. Mas a diferença é quantitativa e não qualitativa; e os melhores déspotas são freqüentemente os que mais reprimem a livre ação de seus súditos. Um mau déspota, satisfeitos seus interesses pessoais, pode estar por vezes disposto a deixar o povo em paz; mas um bom déspota insiste em fazer-lhe o bem, obrigando-o a cumprir suas tarefas de uma maneira melhor do que poderiam eles mesmos fazer sozinhos. As regras que restringiam a um processo fixo todos os ramos principais das manufaturas francesas foram obra do grande Colbert.

Bem diferente é a situação das faculdades humanas quando o ser humano possui como única restrição externa as necessidades de natureza, ou os mandados da sociedade que ele mesmo ajudou a impor, e dos quais lhe é dado o direito de discordar publicamente, se achá-los errados, ou de se empenhar para alterá-los. Sem dúvida, sob um governo parcialmente popular, esta liberdade pode ser exercida mesmo por aqueles que não participam plenamente dos privilégios da cidadania. Mas é um grande estímulo adicional à autodependência e à autoconfiança de qualquer pessoa, o fato de saber que está competindo em nível de igualdade com os outros, e que seu sucesso não depende da impressão que puder causar sobre os sentimentos e as disposições de um corpo do qual não faz parte. 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 sua 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.

Ainda mais importante do que esta questão de sentimentos é a disciplina prática à qual se curva o caráter dos cidadãos, quando são chamados a exercer, de tempos em tempos e cada um por vez, uma função social. Não se considera suficientemente o pouco que existe na vida ordinária da maioria dos homens que possa dar alguma grandeza a suas concepções ou a seus sentimentos. Seu trabalho é uma rotina; não é por amor, mas sim interesse próprio em sua forma mais elementar, a satisfação das necessidades diárias; nem o que fazem, nem como o fazem, introduz em suas mentes pensamentos ou sentimentos que se dediquem ao mundo exterior; se livros instrutivos estiverem ao seu alcance, nada os estimula a abri-los; e na maioria dos casos o indivíduo não tem nenhum acesso a pessoas de cultura superior. Dar-lhe algo a fazer pelo público supre, de certa maneira, todas essas deficiências. Se as circunstâncias permitirem que os encargos públicos que lhe forem confiados sejam consideráveis, isto fará dele um homem educado. Apesar dos defeitos do sistema social e das idéias morais da antiguidade, a prática dos negócios judiciais e eclesiás-

ticos elevou o nível intelectual do cidadão de Atenas a um ponto bem além do que jamais foi conseguido por qualquer outra aglomeração de homens, antiga ou moderna. As provas disso estão evidentes em cada página de nosso grande historiador na Grécia; mas a alta qualidade das alocações que seus grandes oradores julgavam apropriadas para agir efetivamente sobre a inteligência e a vontade do povo é prova suficiente. Os ingleses da baixa classe média são beneficiados da mesma maneira, embora em menor grau, pela possibilidade de serem colocados em júris e de exercerem funções paroquiais; possibilidade essa que, embora sem ser tão abrangente e tão contínua, e sem fornecer tão grande quantidade de elevadas considerações para poder ser comparável à educação pública que recebiam, de suas instituições democráticas, todos os cidadãos de Atenas cria apesar de tudo seres bem diferentes do que aqueles que em toda sua vida não fizeram mais do que empunhar uma pena de escrever ou vender mercadorias por trás de um balcão.

Ainda mais salutar é o lado moral da instrução decorrente da participação do cidadão individual, por mais rara que seja das funções públicas. Ele é chamado, quando assim engajado, a pesar interesses que não são os seus; a guiar-se, no caso de pretensões conflitantes, por outra regra que não suas parcialidades pessoais; a aplicar, em todos os casos, princípios e máximas que têm como razão de ser o bem comum; e ele terá, geralmente, a seu lado, pessoas mais familiarizadas com essas idéias e essas operações, cujo convívio lhe proporcionará razões para seu entendimento e estímulo para seu senso do bem público. Ele aprende a se sentir como parte do público, e a fazer do interesse geral o seu público. Onde não existir esta escola de espírito público, dificilmente os indivíduos chegarão à conclusão de que têm outros deveres para com a sociedade, que não o de obedecer às leis e de se submeter ao governo. Não existirá nenhum sentimento desinteressado de identificação com o público. Todo pensamento ou sentimento, de interesses ou de dever, será absorvido pelo indivíduo ou pela família. O homem nunca terá uma idéia de interesse coletivo, de objetivos a serem perseguidos conjuntamente com outros, mas sim em competição com os outros, e até certo ponto às custas dos outros. Um vizinho, não sendo um aliado nem um associado, uma vez que não se engaja nunca em um empreendimento comum para o bem geral, jamais passará de um rival. Desse modo, até mesmo a moral privada sofrerá, enquanto a moral pública deixará de existir. Se esta fosse a situação universal e o único estado possível de coisas, as mais altas aspirações do legislador e do moralista não iriam além de querer fazer da massa da comunidade um rebanho de carneiros pastando, inocentemente, lado a lado.

Depois de todas essas considerações, toma-se evidente que o único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social é aquele do qual participou o povo inteiro; que toda a participação, por menor que seja, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, na proporção em que permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode desejar nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa porção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo.

CAPITULO IV

SOB QUE CONDIÇÕES SOCIAIS O GOVERNO REPRESENTATIVO É INAPLICÁVEL

IDENTIFICAMOS NO governo representativo o tipo ideal do governo mais perfeito, ao qual por conseguinte todos os povos se adaptam melhor em proporção ao seu grau de desenvolvimento geral. Quanto menos avançado estiver um povo em seu desenvolvimento menos lhe será adequada, geralmente falando, esta forma de governo; embora isto não seja universalmente verdadeiro, visto que a adaptabilidade de um povo ao governo representativo depende muito mais do grau em que possui certos requisitos especiais do que da posição que ocupa na escala geral da humanidade; estes requisitos, contudo, estão de tal maneira intimamente relacionados com o seu grau de desenvolvimento geral, que qualquer variação entre os dois é muito mais a exceção do que a regra. Examinemos exatamente em que ponto da escala descendente o governo representativo cessa totalmente de ser admissível, seja em virtude de sua própria inadequação, seja devido à adequação superior de um outro regime.

Em primeiro lugar, portanto, o governo representativo, como qualquer outro governo, não seria admissível nos casos em que não pudesse subsistir permanentemente — por exemplo, quando não preencher as três condições fundamentais enumeradas no primeiro capítulo a saber: 1) que o povo esteja disposto a aceitá-lo; 2) que o povo tenha a vontade e a capacidade de fazer o necessário para sua preservação; e 3) que este povo tenha a vontade e a capacidade de cumprir os deveres e exercer as funções que lhe impõe este governo.

A inclinação de um povo para aceitar o governo representativo se torna simplesmente uma questão prática quando um governante esclarecido, ou uma nação estrangeira que tiver conquistado o país, estiverem dispostos a oferecer-lhe este benefício. Para os reformadores individuais a questão é quase irrelevante, uma vez que, se a única objeção feita ao seu empreendimento for o fato de não terem a seu lado a opinião pública, eles têm já pronta a resposta adequada, de que convencer a opinião pública é exatamente o objetivo visado por eles. Quando a opinião é realmente adversa, sua hostilidade é dirigida muito mais contra o fato da mudança, do que contra o próprio governo representativo. O caso contrário não está desprovido de exemplos; já existiu, em certos momentos, uma repugnância religiosa à limitação do poder de uma linha qualquer de governantes; mas, no geral,

a doutrina da obediência passiva significou apenas a submissão à vontade dos poderes existentes, não importa se monárquicos ou populares. Em todos os casos em que estiver para ser feita a tentativa de introduzir o governo representativo, a indiferença, a incapacidade de entender seus provessos e suas exigências, são os obstáculos que devem ser esperados, mais do que a oposição declarada. Estes obstáculos, contudo, são tão fatais e podem ser tão difíceis de serem eliminados quanto a própria aversão; é até mais fácil, em muitos casos, mudar a direção de um sentimento ativo, do que criar um em um estado até então passivo. Quando um povo não dá o valor suficiente ligado a uma constituição representativa, não tem quase nenhuma chance de conservá-la. Em todos os países, o Executivo é o ramo do governo que detém o poder imediato, e que está em contato direto com o público; a ele, principalmente, estão dirigidos os medos e as esperanças dos indivíduos, e através dele, sobretudo, estão representados junto aos olhos do público tanto os benefícios quanto os terrores e prestígio do governo. A não ser, portanto, que as autoridades cuja tarefa seja controlar o Executivo estejam sustentadas por uma opinião e um sentimento afetivos no país, o Executivo terá sempre os meios de afastá-los ou de obrigá-los à subserviência, e será seguramente ajudado nisso. As instituições representativas, para sua permanência, dependem necessariamente da presteza do povo em lutar por elas quando estiverem ameaçadas. Se não forem estimadas o suficiente para tanto, elas raramente conseguem se firmar e, se o conseguirem, certamente serão derrubadas, tão logo o chefe do governo, ou qualquer líder partidário que conseguir reunir forças para um golpe relâmpago, estiver disposto a correr algum risco pelo poder absoluto.

Estas considerações estão relacionadas com as duas primeiras causas do fracasso de um governo representativo. A terceira é quando o povo carece tanto de vontade quanto de capacidade para desempenhar o papel que lhe cabe em uma constituição representativa. Quando ninguém; ou apenas uma pequena fração, sente o grau de interesse pelos assuntos gerais do Estado necessário à formação de uma opinião pública, os eleitores só se servirão de seu direito de sufrágio para atender a seus interesses privados, ou aos interesses de sua localidade, ou aos de alguém a quem estejam ligados como aderentes ou dependentes. Uma pequena classe, que ganhar o comando do corpo representativo, só o usará na maior parte do tempo para fazer fortuna. Se o Executivo for fraco, o país será perturbado por meras lutas, por meras disputas por um lugar ao sol; se for forte, se fará despótico, simplesmente para agradar aos representantes, ou apenas àqueles capazes de criar problemas, com uma parte da pilhagem; e o único fruto da representação nacional é que, além daqueles que realmente governam, existe uma assembléia que vive às custas do povo, e que nenhum abuso no qual uma parte da assembléia tiver algum interesse será eliminado. Quando, contudo, o mal para aqui, vale a pena se submeter a este estado de coisas, em nome da publicidade e da discussão que, embora não invariáveis, são o acompanhamento natural de qualquer representação, mesmo nominal. No moderno Reino da Grécia, por exemplo¹, não há dúvida de que os caçadores de posições que compõem a Assembléia Representativa, embora pouco ou nada contribuam para o bom governo, nem controlem muito o

¹ Escrito antes da salutar revolução de 1862 que, provocada pelo desgosto popular pelo sistema de governar pela corrupção, e pela desmoralização geral dos políticos, proporcionou àquele povo altamente progressista uma nova e esperançosa possibilidade de um governo realmente constitucional.

poder arbitrário do Executivo, ainda assim mantêm viva a idéia de direitos populares, e conduzem grandemente à verdadeira liberdade da imprensa existente naquele país. Este benefício, contudo, depende inteiramente da coexistência de um rei hereditário com o corpo popular. Se, ao invés de disputar os favores do principal governante, essas sórdidas e ególicas facções disputassem o poder supremo em si, certamente manteriam o país, como na América espanhola, em um estado crítico de revolução e guerra civil. Um despotismo, nem mesmo legal, mas de violência ilegal, seria exercido alternadamente por uma sucessão de aventureiros políticos, e o nome e as formas de representação não teriam nenhum efeito, a não ser o de impedir o despotismo de alcançar a estabilidade e a segurança que são o único meio de minimizar seus prejuízos e de realizar suas poucas vantagens.

Estes são os casos em que o governo representativo não pode existir permanentemente. Há outros em que ele poderia talvez existir, mas nos quais uma outra forma de governo seria preferível. Estes últimos casos ocorrem principalmente quando o povo, para poder progredir, tem ainda lições a aprender, ou algum hábito ainda não adquirido, para cuja aquisição o governo representativo poderia ser um impedimento.

O mais óbvio desses casos é aquele já examinado, no qual o povo tem ainda por aprender a primeira lição de civilização, ou seja, a da obediência. Uma raça que tenha sido treinada em energia e coragem por lutas com a Natureza e com vizinhos, mas que ainda não se aquietou em obediência permanente a algum superior comum, seria muito pouco provável de adquirir este hábito sob o governo coletivo da própria comunidade. Uma assembleia representativa, egressa de tal povo, não faria mais do que refletir sua própria turbulenta insubordinação. Ela recusaria sua autoridade a todos os atos que visassem impor uma restrição, por mais desejável que fosse, à sua independência selvagem. A maneira pela qual as tribos desse tipo são geralmente levadas a reunir as condições elementares da sociedade civilizada é através das necessidades da guerra, e pela autoridade despótica indispensável ao comando militar. Um líder militar é o único superior ao qual eles se submetem, à rara exceção de algum profeta supostamente inspirado pelos céus, ou algum mágico que considerem possuidor de poder milagroso. Estes podem vir a exercer uma ascendência temporária, mas pelo fato de ser meramente pessoal, raramente provoca qualquer mudança nos hábitos gerais do povo, a não ser que o profeta, como Maomé, seja também um chefe militar e se apresente como o apóstolo armado de uma nova religião; ou que os chefes militares se aliem à sua influência, e façam dela um dos sustentáculos de seu próprio governo.

Um povo não estará menos despreparado para o governo representativo se tiver o defeito contrário ao que acabamos de expor; a passividade extrema, e a submissão imediata à tirania. Um povo assim prostrado pelo caráter e pelas circunstâncias poderia vir a obter instituições representativas, mas acabaria inevitavelmente escolhendo como representantes os seus tiranos, e a combinação que, à primeira vista, pareceria capaz de aliviar seu jugo, acabaria por torná-lo ainda mais pesado. Pelo contrário, mais de um povo conseguiu abandonar esta condição com a ajuda de uma autoridade central que, por sua posição, foi rival, e terminou por dominar, os déspotas locais, com a vantagem de ser singular. A história da França, de Hughes Capet a Richelieu e Louis XIV, é um exemplo contínuo deste desenrolar de acontecimentos. Mesmo quando o rei mau era tão poderoso

quanto seus principais feudatários, a grande vantagem que tinha pelo fato de ser único, tem sido reconhecida pelos historiadores franceses. Para ele estavam virados os olhos de *todos* os oprimidos do local; ele era o alvo da esperança e da confiança de todo o reino; enquanto cada potentado local só era poderoso dentro de um espaço mais ou menos restrito. De suas mãos, as pessoas de todo o país vinham buscar refúgio e proteção contra primeiro um, depois outro dos opressores imediatos. Seu progresso foi lento; mas resultou do fato de ter conseguido tirar vantagem das oportunidades que se ofereciam apenas para ele. O progresso era, portanto, garantido; e à medida em que ia se cumprindo, ele eliminava, na porção oprimida da comunidade, o hábito de se submeter à opressão. O interesse do rei estava em encorajar todas as tentativas parciais dos servos de se emanciparem de seus senhores, e se subordinarem diretamente a ele. Sob sua proteção formavam-se várias comunidades que não reconheciam ninguém acima delas a não ser o rei. A obediência a um monarca distante é o mesmo que a própria liberdade se comparada à dominação do Senhor de um castelo vizinho; e o monarca foi por muito tempo constrangido pelas necessidades de sua posição a exercer sua autoridade mais como um aliado do que como o Senhor das classes que ele próprio havia ajudado a libertar. Desta maneira um poder central, despótico em princípio, embora geralmente muito restrito na prática, foi o instrumento principal que fez com que o povo passasse por uma fase necessária ao progresso, fase essa que, ao que tudo indica, teria sido impossível sob um governo representativo. Nada menos do que um governo despótico, ou um massacre geral, poderia ter efetuado a emancipação dos servos do Império Russo.

As mesmas passagens da história forçosamente ilustram uma outra maneira pela qual uma monarquia ilimitada vence certos obstáculos da civilização que o governo representativo teria uma tendência evidente para agravar. Um dos mais fortes impedimentos ao progresso, até um estágio avançado de civilização é um espírito inveterado de localidade. Porções da humanidade, sob vários outros aspectos capazes de gozar a liberdade e preparados para recebê-la, podem não ter as qualidades necessárias para fundar nem mesmo a menor das nações. Não apenas invejas e antipatias podem afastá-los uns dos outros, e barrar toda possibilidade de união voluntária, mas eles podem não ter ainda adquirido qualquer dos sentimentos ou hábitos que tornariam verdadeira essa união, na suposição de que ela fosse concretizada nominalmente. Eles podem, como os cidadãos de uma comunidade da antiguidade, ou como os de uma cidade da Ásia, ter uma prática considerável em aplicar suas faculdades aos interesses de sua cidade, e podem até mesmo ter conseguido um governo popular razoavelmente eficaz nessa escala restrita, e ainda assim não sentir fortes simpatias por aquilo que estiver fora de seus limites territoriais, e nem o costume nem a capacidade de tratar de interesses comuns a muitas dessas comunidades.

Não me lembro de nenhum caso na história em que um certo número desses átomos ou corpúsculos tenham se juntado para formar um corpo, e tenham aprendido a se sentir como um único povo, a não ser através de uma sujeição prévia a uma autoridade central comum a todos². É através da sujeição a essa autoridade, participando de seus planos e servindo

2 A Itália, única que pode ser citada como exceção, só o é com respeito ao estágio final de sua transformação. O progresso mais difícil, que transformou o sistema de cidades isoladas como Florença, Pisa e Milão, na unidade provincial de Toscana ou Lombardia, se passou da maneira habitual.

a seus propósitos, que o espírito de um tal povo se abre para a concepção de grandes interesses, comuns a uma extensão geográfica considerável. Tais interesses, por outro lado, são necessariamente a consideração predominante na mente do governante central; e através das relações, mais ou menos íntimas, que ele progressivamente estabelece entre as localidades, que os interesses se tomam familiares ao espírito do público. As circunstâncias mais favoráveis a esse progresso seriam aquelas em que pudessem ser criadas instituições representativas sem um governo representativo; um corpo representativo, ou vários, egressos das localidades, fazendo-se de instrumentos auxiliares do poder central, mas nunca tentando contrariá-lo ou controlá-lo. O povo sendo levado assim a formar um Conselho, embora sem participar do poder supremo, a educação política dada pela autoridade central aos chefes locais e à população em geral se faz muito mais eficaz do que poderia ser de outra maneira; ao passo que, ao mesmo tempo, mantém-se a tradição de um governo pelo consenso geral ou pelo menos, a sanção de tradição não é dada ao governo absoluto, o qual, quando consagrado pelo costume, tem tantas vezes dado um mau fim a um bom começo, e é uma das mais freqüentes causas da triste fatalidade que em muitos países interrompeu o desenvolvimento desde os primeiros passos, por ter o trabalho de um certo período sido feito de maneira a impedir o trabalho necessário das gerações futuras. Enquanto isso, podemos afirmar como verdade política que uma monarquia irresponsável teria maior probabilidade, do que um governo representativo, de fundir uma enormidade de insignificantes unidades políticas em um só povo, com sentimentos comuns de coesão, poder suficiente para proteger-se contra a conquista ou agressão estrangeira, e assuntos suficientemente variados e consideráveis em si para empregar condignamente e desenvolver em proporções adequadas a inteligência social e política da população.

Por estas várias razões, um governo monárquico livre do controle (embora fortalecido pelo apoio) de instituições representativas, é a forma de governo mais adequada aos estágios mais atrasados de toda a comunidade, até mesmo as comunidades-cidades como as da Grécia antiga; onde, segundo a história, o governo de reis, sob um controle verdadeiro mas não ostensivo por parte da opinião pública, realmente precedeu provavelmente por muito tempo todas as instituições livres, e só cedeu seu lugar à oligarquia de pequenas famílias que o ocuparam por um lapso considerável de tempo.

Uma centena de outras enfermidades ou lacunas de um povo poderiam ser apontadas, que *pro tanto* o desqualificassem para fazer o melhor uso possível do governo representativo; mas aqui já não é mais tão evidente a tendência do governo de um ou de uns poucos para curar ou aliviar o mal. Fortes preconceitos de qualquer espécie; fixação obstinada a velhos hábitos; vícios do caráter nacional, ou simplesmente a ignorância e falta de cultura intelectual; estes os defeitos que, se prevalentes em um povo, serão via de regra fielmente refletidos em suas assembléias representativas; e se a administração executiva, a gestão direta dos negócios públicos, vier a ser ocupada por pessoas comparativamente livres desses defeitos, maiores benfeitorias seriam mais freqüentemente feitas por eles, se não estivessem limitadas pela necessidade constante de consentimento por parte dos corpos representativos. Mas neste caso, a mera posição dos governantes não é suficiente para incutir-lhes, como faz nos outros casos que examinamos, interesses e ten-

lências dirigidos para fazer o bem. O governante único e seus conselheiros raramente estarão imunes à fraqueza geral do povo ou do estágio de civilização; exceto no caso de serem estrangeiros, pertencentes a um povo superior ou a um estágio mais avançado de sociedade. Aí então, sem dúvida, os governantes poderão ser, sob quase todos os aspectos, superiores em civilização àqueles sobre os quais governam; e a sujeição a um governo estrangeiro deste tipo, não obstante suas desvantagens inevitáveis, é freqüentemente o melhor adequado a um povo determinado, conduzindo-o rapidamente através de vários estágios de progresso e eliminando obstáculos ao desenvolvimento que poderiam permanecer indefinidamente se a população dominada tivesse sido abandonada à sua própria sorte e às suas tendências nativas. Em um país não dominado por estrangeiros, a única causa capaz de produzir efeitos similares é o raro acidente de um monarca de extraordinário talento. Houve alguns na história, os quais, felizmente para a humanidade, reinaram por tempo suficiente para tornar permanentes suas melhorias, deixando-as sob a guarda de uma geração que tinha crescido sob sua influência. Carlos Magno pode ser citado como um exemplo; Pedro, o Grande é um outro. Tais exemplos, contudo, são tão raros que só podem ser classificados entre os felizes acidentes que tão freqüentemente decidem se uma porção importante da humanidade deverá dar um súbito impulso, ou regredir até a barbárie; assim como a presença de Temístocles no momento da invasão persa, ou do primeiro ou terceiro Guilherme de Orange.

Seria absurdo criar instituições pelo mero propósito de tirar partido de tais possibilidades, especialmente pelo fato de que os homens dessa espécie não necessitam de poder despótico para poder exercer grande influência, como evidenciam os três últimos. O caso que mais exige considerações é o não muito incomum em que uma pequena mas influente fração da população, seja por diferença de raça, seja por origem mais civilizada, ou qualquer outra peculiaridade de circunstância, é notadamente superior ao resto da comunidade em civilização e caráter geral. Nestas condições, a massa da população, governada por seus representantes, estaria exposta a perder a maior parte dos benefícios que poderia extrair do grau mais alto de civilização das classes superiores; ao passo que, se for governada pelos representantes das classes mais altas, estas provavelmente a degradariam ainda mais, não lhe deixando nenhuma esperança de tratamento decente a não ser quando se livrasse de um dos mais importantes elementos de progresso futuro. A melhor possibilidade de progresso para um povo assim constituído está na existência de uma autoridade sem limites constitucionais, ou pelo menos preponderante de fato, na pessoa do principal governante da classe dominante. Ele apenas, por força de sua posição, encontra interesse em elevar e melhorar a massa, de quem não sente inveja, para contrapô-la à sua própria casta, de quem sente inveja. E se circunstâncias felizes colocarem a seu lado, não para controlá-lo, mas para servi-lo, um corpo representativo da casta superior, o qual, através de suas objeções e discussões, e através de suas explosões de temperamento ocasionais, mantenha vivos hábitos de resistência coletiva, e possa admitir tomar-se, lentamente e passo a passo, uma representação verdadeiramente nacional (o que é, em substância, a história do parlamento inglês), a nação terá então as perspectivas mais favoráveis ao desenvolvimento que se podem oferecer a uma comunidade assim circunstanciada e constituída.

Dentre as tendências que, nem absolutamente tornar um povo incapaz para o governo representativo, o incapacita seriamente para extrair dele o maior benefício, uma merece atenção especial. Ela consiste em duas inclinações, intrinsecamente muito diferentes, mas que possuem algo em comum, em virtude do que elas freqüentemente coincidem na orientação que dão aos esforços dos indivíduos e das nações: uma é o desejo de exercer poder sobre os outros; a outra é a repulsa a ter poder exercido sobre si.

A diferença, entre distintas porções da humanidade, na força relativa dessas duas disposições é um dos elementos mais importantes em sua história. Existem nações em que a paixão de governar outros é tão mais forte que o desejo de independência pessoal, que pela mera sombra da primeira se encontram dispostas a sacrificar a segunda. Cada um de seus nacionais está disposto, como o soldado raso de um exército, a abrir mão de sua liberdade pessoal de ação em favor de seu general, contanto que o exército seja vitorioso, e que ele possa se gabar de pertencer à hoste conquistadora, embora a noção de que ele mesmo venha a ter uma participação no domínio sobre os conquistados não passe de uma ilusão. Um governo estritamente limitado em seus poderes e atribuições, impedindo de tomar parte em tudo, e obrigado a deixar a maior parte das coisas correrem sozinhas sem assumir o papel de guardião ou tutor, não é visto com bons olhos por um tal povo. Aos olhos deste povo, os detentores do poder não poderão se beneficiar muito dele, contanto que a própria autoridade esteja aberta à competição geral. Nesta nação, um indivíduo qualquer preferirá a possibilidade, por distante ou improvável que seja, de exercer uma fração de poder sobre seus concidadãos, à certeza, para si e para outros, de não ter nenhum poder inútil sobre si mesmo. Estes são os elementos de um povo de caçadores-de-posições; onde o rumo da política é traçado pela luta pelas posições; onde só a igualdade é valorizada, não a liberdade; onde as disputas dos partidos políticos não passam de lutas para decidir se o poder de intrometer-se em todas as coisas deverá pertencer a uma classe em lugar de outra (talvez simplesmente a um grupo de homens públicos em lugar de outro); onde a idéia que se tem de democracia consiste meramente na idéia de abrir as funções públicas à competição de todos ao invés de uns poucos; onde, quanto mais populares forem as instituições, tanto maior o número de funções criadas, e ainda mais monstruoso o excesso de governo exercido por todos sobre cada um, e pelo executivo sobre todos. Seria tão injusto quanto mesquinho oferecer este quadro, ou qualquer coisa que dele se aproxima, como um retrato do povo francês; contudo, o grau em que ele realmente possui este tipo de caráter fez que o governo representativo por uma classe limitada se desmantelasse por excesso de corrupção, e que a tentativa de governo representativo pela totalidade da população masculina fracassasse por dar a um só homem o poder de mandar qualquer um ou vários outros, sem julgamento, para Lambessa ou Cayenne, contanto que ele permitisse a todos que não se sentissem excluídos da possibilidade de partilhar de seus favores.

O traço de caráter que, mais do que qualquer outro, capacita o povo inglês para o governo representativo, é o fato de ele pertencer quase que universalmente ao tipo oposto. Eles se insurgem rapidamente contra qualquer tentativa de exercer poder sobre si que não tenha sido sancionada por longo uso e pela sua própria opinião do direito; mas eles geralmente não se preocupam em exercer poder sobre os outros. Não tendo a menor

simpatia pela paixão de governar, enquanto ao mesmo tempo cientes dos motivos de interesse que fazem procurar aquela função, preferem que ela seja ocupada por aqueles a quem ela vem sem a buscarem, como consequência da posição social. Se os estrangeiros entendessem isso, compreenderiam melhor algumas das contradições aparentes nos sentimentos políticos dos ingleses; sua presteza em aceitar serem governados pelas classes mais altas, juntamente com tão pouca subserviência pessoal a essas classes que nenhum outro povo se orgulha tanto de resistir à autoridade quando ela ultrapassa certos limites estabelecidos, ou está tão determinado a constantemente lembrar seus governantes de que eles só se deixaram governar da maneira que acham melhor. Assim, a luta pelas posições é uma forma de ambição à qual os ingleses, em termos nacionais, são quase estranhos. Se excetuármos umas poucas famílias em cujo caminho as funções públicas se colocam diretamente, a visão dos ingleses de progresso na vida está em uma direção inteiramente diferente — a do sucesso nos negócios, ou em uma profissão. Eles têm um profundo desgosto pela mera disputa de posições por parte de partidos políticos ou indivíduos; e poucas coisas lhes são mais avessas do que a multiplicação de funções públicas: coisa comum entre as nações do Continente, assoladas pela burocracia, que preferiam pagar impostos altos a diminuir por pouco que seja suas chances de encontrar uma colocação para si mesmos ou suas famílias, e onde um grito pela contenção de despesas nunca significa extinção de funções, mas sim uma redução dos salários daquelas que são importantes demais para que o cidadão comum tenha uma chance sequer de ser nomeado para eles.

CAPÍTULO V

DAS FUNÇÕES INERENTES AOS CORPOS REPRESENTATIVOS

AO TRATAR da questão do governo representativo, é necessário, acima de tudo, não perder de vista a distinção que deve ser feita entre o seu ideal, ou essência, e as formas específicas sob as quais esse ideal se apresentou, por força de acidentes históricos ou sob a influência de noções recebidas em um determinado momento.

Governo representativo significa que o povo inteiro, ou pelo menos grande parte dele, exercite, por intermédio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder do controle supremo, que deve existir em algum lugar em todas as constituições. Este poder supremo deve ser mantido em toda sua perfeição. O povo deve ser amo e senhor, sempre que quiser, de todas as atividades do governo. Não há necessidade de que esse império lhe seja dado pela própria lei constitucional. A constituição britânica não o concede. Mas o que é concedido por ela vem a ser, na prática, a mesma coisa. O poder do controle final é tão essencialmente singular em um governo misto e equilibrado, quanto em uma monarquia ou democracia pura. Eis aí o que há de verdade na opinião dos antigos, readotada por grandes autoridades de nosso tempo, de que uma constituição equilibrada é impossível. Existe sempre um equilíbrio, mas os pratos da balança nunca estão exatamente no mesmo nível. Qual dos dois lados prevalece não está sempre aparente na superfície das instituições políticas. Na constituição britânica, cada um dos três membros combinados da soberania está investido de poderes que, se plenamente exercidos, o tornariam capaz de parar todo o mecanismo do governo. Nominalmente, portanto, cada um está investido de poder igual de contrariar e impedir os outros; e se um dos três membros vislumbrasse uma possibilidade de melhorar sua posição usando desse poder, o curso habitual das coisas humanas nos permite supor que ele o exerceria. Não pode haver dúvidas de que, se se achasse atacado por um ou por ambos ou outros, cada um deles usaria defensivamente os seus plenos poderes. O que, então, impede que esses poderes sejam usados agressivamente? As máximas não escritas da Constituição — em outras palavras, a moral política positiva do país; e é esta moral política que devemos levar em consideração, se quisermos saber onde está o poder realmente supremo da Constituição.

Pela lei constitucional, a Coroa pode recusar seu consentimento a qualquer ato do Parlamento, e pode nomear e manter no posto qualquer Ministro, apesar das manifestações contrárias do Parlamento. Mas a moralidade constitucional do país anula estes

poderes, impedindo a sua utilização; e, por exigir que o Chefe da Administração seja sempre virtualmente nomeado pela Câmara dos Comuns, faz desta última o verdadeiro soberano do Estado. Estas leis não-escritas que limitam o uso dos poderes legais perdurarão e só terão efeito, contudo, na medida em que estiverem em harmonia com a distribuição real da verdadeira força política. Existe em toda Constituição um poder mais forte — um poder que sairia vitorioso se os compromissos, graças aos quais a Constituição funciona normalmente, fossem e as forças viessem a se medir. As máximas constitucionais só são obedecidas, e só funcionam na prática, na medida em que dão preponderância na Constituição ao poder que já predomina na realidade. Este poder, na Inglaterra, é o poder popular. Se, portanto, as precauções legais da Constituição britânica, juntamente com as máximas não-escritas que orientam de fato a conduta das diferentes autoridades políticas, não dessem ao elemento popular na Constituição a supremacia substancial sobre todos os ramos do governo, correspondente ao seu poder real sobre o país, a Constituição não teria a estabilidade que a caracteriza; ou as leis, ou as máximas não-escritas, acabariam tendo de mudar. O Governo Britânico é, portanto, um governo representativo no verdadeiro sentido da palavra; e os poderes que deixa nas mãos de pessoas não diretamente responsáveis perante o povo só podem ser considerados como precauções que o poder dominante se permite tomar contra seus próprios erros. Tais precauções sempre existiram em todas as democracias bem estruturadas. A Constituição de Atenas as possuía em grande número, e o mesmo acontece com a dos Estados Unidos.

Mas ao mesmo tempo em que é essencial para o governo representativo ter a supremacia prática do Estado nas mãos dos representantes do povo, permanece aberta a questão sobre que funções reais, que parte específica do mecanismo do governo, deverá ser da responsabilidade direta e pessoal do corpo representativo. A esse respeito, várias opções são compatíveis com a essência do governo representativo, contanto que as funções garantam ao corpo representativo a autoridade em todos os assuntos.

Existe uma distinção radical entre controlar a tarefa do governo e executá-la realmente. A mesma pessoa ou grupo de-pessoas pode ser capaz de controlar tudo, mas não pode de maneira nenhuma fazer tudo; e, em muitos casos, quanto menos se propuser a fazer, melhor será o seu controle sobre todas as coisas. O comandante de um exército não poderia orientar convenientemente seus movimentos se combatesse em suas fileiras, ou se chefiasse pessoalmente um ataque. O mesmo acontece com as assembleias de homens. Certas coisas só podem ser feitas por elas; outras não podem ser bem-feitas por elas. Por conseguinte, saber o que uma assembleia deve controlar é uma questão, saber o que ela deve fazer é uma outra. Ela deveria, como já vimos, controlar todas as atividades do governo. Mas para poder determinar por que canal este controle geral poderia ser exercido mais rapidamente, e que porção da tarefa do governo a assembleia representativa deveria executar pessoalmente, é necessário examinar que tipos de tarefas uma assembleia é capaz de executar satisfatoriamente. Ele só deve ocupar-se pessoalmente daquilo que é capaz de fazer a contento. Quanto ao resto, sua obrigação não é fazê-lo, mas sim tomar providências para que os outros o façam bem.

Por exemplo, uma tarefa que é considerada como pertencente mais particularmente do que qualquer outra a uma assembleia representativa do povo, é a de votar impostos.

Contudo, em nenhum país o corpo representativo empreende, pessoalmente ou através de seus subordinados, a preparação do orçamento. Embora o orçamento só possa ser aprovado pela Câmara dos Comuns, e embora a sanção da Casa seja também necessária para a apropriação da receita aos diferentes itens da despesa pública, a máxima e a prática uniforme na Constituição é a de só conceder recursos por proposição da Coroa. Foi entendido, sem dúvida, que só se pode esperar moderação quanto à quantia, e cuidado e juízo quanto ao detalhe de sua aplicação, quando o governo executivo, por cujas mãos deve passar o dinheiro, se faz responsável pelos planos e cálculos em que se baseiam os pedidos de verba. Por conseguinte, não cabe ao Parlamento, nem lhe é permitido, criar (tanto a taxaço quanto a despesa. Só lhe é pedido seu consentimento, e o único poder que possui é o de recusar.

Os princípios envolvidos e reconhecidos nessa doutrina constitucional, se fossem seguidos até o fim, seriam um guia para a limitação e definição das funções gerais das assembleias representativas. Em primeiro lugar, admite-se, em todos os países nos quais o sistema representativo é entendido na prática, que corpos representativos numerosos não deveriam administrar. Esta máxima baseia-se não apenas nos princípios conhecidos do bom governo, mas também nos princípios da conduta satisfatória dos negócios de toda a espécie. Nenhuma assembleia de homens, a não ser que possua uma organização e uma hierarquia, está preparada para agir, no sentido apropriado da palavra. Mesmo um conselho de elite, composto de uns poucos membros particularmente familiarizados com a tarefa que deverão executar, é um instrumento inferior com relação a um indivíduo que poderia ser escolhido entre seus membros, e poderia ser aperfeiçoado se esta pessoa fosse feita chefe, e todos os outros reduzidos a seus subordinados. O que pode ser feito melhor por uma assembleia do que por qualquer indivíduo é a deliberação. Quando for necessário ou importante que várias opiniões conflitantes sejam ouvidas e consideradas, um corpo deliberativo será indispensável. Tais corpos, portanto, são freqüentemente úteis, mesmo para assuntos administrativos, mas geralmente apenas como conselheiros; tais tarefas são, via de regra, melhor conduzidas por um indivíduo. Mesmo uma companhia de capital aberto tem sempre na prática, senão em teoria, um gerente; a boa ou má direção da companhia depende essencialmente das qualidades de um único indivíduo, e os outros diretores só servem para aconselhá-lo, impedi-lo ou destituí-lo, em caso de má gestão. O fato de terem uma parte igual à sua na direção da companhia não seria nunca uma vantagem, mas sim um obstáculo considerável para qualquer bem que fossem capazes de fazer; enfraqueceria grandemente no espírito do gerente e no espírito dos outros, o senso da responsabilidade individual com a qual deveria arcar pessoalmente.

Mas uma assembleia popular está ainda menos capacitada para administrar, ou para dar ordens detalhadas às pessoas encarregadas da administração. Mesmo com intenções honestas, a interferência é quase sempre prejudicial. Cada ramo da administração pública é uma tarefa delicada, que tem seus princípios peculiares e suas regras tradicionais, muitos dos quais nem mesmo conhecidos, exceto para aqueles que por algum tempo tenham tido algo a ver com o assunto, e nenhum deles passível de ser apreciado por pessoas que não tenham um conhecimento prático do ramo. Não estou dizendo que a gerência dos negócios públicos envolva mistérios esotéricos, acessíveis apenas aos iniciados. Seus princípios

são inteligíveis para todas as pessoas de bom senso, que tenham em mente uma imagem real das circunstâncias e condições com que se deverá tratar; mas para isso é necessário conhecer as circunstâncias e as condições, e esse conhecimento não vem por intuição. Existem muitas regras da maior importância em todos os ramos dos negócios públicos (assim como em toda a iniciativa privada), das quais uma pessoa recém-chegada não conhece a razão nem mesmo suspeita a existência, porque foram concebidas para enfrentar perigos ou inconvenientes que nunca havia imaginado. Conheci homens públicos, Ministros, de capacidade natural extraordinária, que quando do primeiro contato com um ramo da administração novo para eles, provocavam sorrisos em seus subordinados pelo ar com que enunciavam como verdade até então ignorada e dada à luz por eles, alguma idéia elementar que se oferecia à primeira vista e que desaparecia na medida em que a pessoa se enfronhava na matéria. Decerto que o verdadeiro homem de estado é aquele que sabe quando deve se soltar das tradições tão bem quando deve se prender a elas. Mas constitui grande erro supor que terá mais sucesso por ignorar as tradições. Uma pessoa que não conhece a fundo as maneiras de agir sancionadas pela experiência comum é incapaz de julgar das circunstâncias que exigem um abandono dessas maneiras habituais de agir. Os interesses que repousam sobre os atos emanados de um ramo da administração, bem como as conseqüências que podem resultar de uma maneira qualquer de dirigir os negócios, são coisas que devem ser pesadas e estimadas com uma espécie de saber e um juízo especialmente exercitado, tão raros nas pessoas que não foram criadas para isso, quanto a capacidade de reformar a lei nas pessoas que não a estudaram profissionalmente.

Todas essas dificuldades são certamente ignoradas pela assembléia representativa que tenta decidir sobre medidas especiais da administração. Quando muito, é a inexperiência pondo em juízo a experiência, a ignorância pondo em juízo o saber; ignorância que, nunca suspeitando da existência daquilo que não conhece, é tão descuidada quanto arrogante, fazendo pouco, quando não se enfurece, de todas as pretensões de ter um julgamento mais digno de consideração que o seu próprio. Tal acontece quando nenhum motivo egoísta intervém; mas quando surgem tais interesses, o resultado é uma agiotagem mais desavergonhada e audaciosa do que a pior corrupção que pode haver em um serviço público de um governo de publicidade. Não é necessário que a maioria dos membros da assembléia tenha interesses egoístas. Na maioria dos casos, basta que dois ou três membros os tenham. Esses dois ou três terão mais interesses em desviar o corpo representativo, do que qualquer outro membro teria de colocá-lo no caminho certo. A massa da assembléia pode manter suas mãos limpas, mas não pode manter suas mentes vigilantes nem ponderar sobre coisas que desconhece; e uma maioria indolente, assim como o indivíduo indolente, é servo da pessoa que se esforça mais por ela. As más medidas e as más nomeações de um Ministro podem ser controladas pelo Parlamento; e o interesse dos Ministros em se defender, e o interesse de seus rivais em atacá-los, garantem um debate razoavelmente sério; mas *quis custodiet custodes?* Quem controlará o Parlamento? Um ministro de uma repartição pública, tem um certo sentido de responsabilidade. Uma assembléia em tais condições não se sente absolutamente responsável; quando foi que algum membro do Parlamento perdeu sua cadeira pelo voto que deu em algum detalhe da administração? Para um ministro, ou para o chefe de uma repartição, importa mais a

impressão que ficará de seu desempenho do que a impressão que se tem no momento; mas uma assembléia, a partir do momento em que tenha a seu favor a opinião pública, por mais impensada ou artificial que possa ser essa opinião, considera-se e é considerada inteiramente isenta de culpa, por mais desastrosas que sejam as conseqüências. Além disso, uma assembléia nunca sente pessoalmente as inconveniências de suas más medidas, até que se tornem catástrofes de âmbito nacional. Ministros e administradores sentem a aproximação desses males, e são obrigados a ter o trabalho de tentar evitá-los.

A função apropriada de uma assembléia representativa com respeito a temas de administração não é decidir através de seu próprio voto, mas sim assegurar que as pessoas que tomarão as decisões sejam as pessoas adequadas. Nem mesmo isto podem executar a contento nomeando os indivíduos. Nenhum outro ato necessita mais imperiosamente ser desempenhado sob o peso de uma grande responsabilidade individual, do que o de nomear pessoas para empregos públicos. A experiência de qualquer pessoa familiarizada com os assuntos públicos vem apoiar a afirmação de que existem poucos atos da administração onde a consciência de um homem comum seja menos sensível e onde se dê menos atenção às capacidades individuais; em parte porque os homens não vêem a diferença que existe entre as capacidades de cada pessoa, e em parte porque não se preocupam muito com isso. Quando um Ministro faz uma nomeação que se supõe honesta, ou seja, quando não aproveita a oportunidade para beneficiar suas relações pessoais ou seu partido, uma pessoa ignorante poderia supor que ele estaria tentando dar a colocação à pessoa mais qualificada. Nada disso. Um ministro comum se julgará um milagre de virtude se der o lugar a uma pessoa de mérito ou com um direito qualquer ao reconhecimento público, embora esse direito ou esse mérito possam ser exatamente o oposto do que é exigido. *Il fallait un calculateur, ce fut un danseur qui l'obtint* (precisava-se de um contador, foi um dançarino que obteve o emprego), não é mais caricaturesco do que o era nos tempos de Fígaro; e o ministro certamente se julgará não apenas isento de culpa, mas também digno de mérito, se o homem dançar bem. Além disso, as qualidades que capacitam certas pessoas para certas tarefas só podem ser reconhecidas pelos que conhecem essas pessoas, ou pelos que se dedicam a examinar e julgar os indivíduos por seus feitos, ou pelo testemunho dos que estão em posição de julgar. Se essas obrigações conscienciosas são tão negligenciadas pelos altos funcionários públicos que podem ser responsabilizados pelas nomeações que fazem, que fazer das assembléias que não o podem? Mesmo hoje, as piores nomeações são aquelas feitas para conquistar apoio ou desarmar a oposição no corpo representativo; o que poderíamos esperar se as nomeações fossem feitas pelo próprio corpo representativo? Assembléias numerosas nunca se preocupam com aptidões especiais. Qualquer pessoa, a não ser que mereça a força, será encarada como tão apta quanto qualquer outra para quase qualquer coisa para a qual queira se candidatar. Quando as nomeações feitas por uma assembléia popular não são feitas, como quase sempre o são, por causa de coligações partidárias ou manobras particulares, a pessoa é nomeada seja por ter uma reputação, normalmente desmerecida, de habilidade "geral", seja (mais frequentemente) pela única razão de ser pessoalmente popular.

Nunca se julgou desejável que o Parlamento nomeasse pessoalmente nem mesmo os membros do Gabinete. Basta que virtualmente decida quem será Primeiro-Ministro, ou

quem serão os três indivíduos dentre os quais será escolhido o Primeiro-Ministro. Ao fazer isto meramente reconhece o fato de que certa pessoa é o candidato do partido que, pelo bem da política geral, merece o apoio do Parlamento. Na verdade, a única coisa que o Parlamento decide é, dentre dois, ou no máximo três, partidos ou grupos de homens, quem fornecerá o governo executivo; a opinião do próprio partido decide qual de seus membros é o melhor adequado para ser colocado à sua frente. De acordo com a prática existente da Constituição britânica, estas coisas parecem estar o mais firmemente estabelecidas possível. O Parlamento não nomeia nenhum ministro, mas a Coroa nomeia o Chefe da Administração em conformidade com os desejos e inclinações gerais manifestados pelo Parlamento, e os outros ministros segundo recomendações do Primeiro-Ministro; enquanto que sobre cada ministro pessoalmente pesa a responsabilidade moral de nomear pessoas adequadas para as outras funções não-permanentes da administração. Em uma república, outro mecanismo seria necessário; mas quanto mais próximo fosse do que vem sendo feito há muito tempo na Inglaterra, melhor chance terá de funcionar bem. É necessário ou que o chefe executivo seja eleito por alguma influência independente do corpo representativo, como na república americana, ou que a assembléia se limite a nomear o Primeiro-Ministro, fazendo-o responsável pela escolha de seus colegas e de seus subordinados. Estou plenamente convencido de que, pelo menos em teoria, todas essas considerações receberão um assentimento geral; muito embora, na prática, haja uma forte tendência para que os corpos representativos interfiram mais e mais nos detalhes da administração, por força de regra geral de que o que tem o poder mais forte é cada vez mais tentado a fazer uso excessivo dele; e este é um dos perigos práticos aos quais estará sujeito o futuro dos governos representativos.

Mas é igualmente verdade, embora apenas recente e lentamente começando a ser reconhecido, que uma assembléia numerosa é tão inadequada para a tarefa direta de legislar quanto para a de administrar. Fazer leis é uma obra que, mais do que qualquer outra, exige não apenas mentes experimentadas e exercitadas, mas também mentes adequadas à tarefa por meio de longos e laboriosos estudos. Esta é uma razão suficiente, não houvesse outras, para que só possa ser bem-feita por uma comissão composta de um número bem pequeno de pessoas. Uma razão não menos conclusiva é que cada artigo de uma lei deve ser concebido com a percepção mais exata e mais previdente de seu efeito sobre todos os outros artigos; e que a lei, uma vez completa, deve poder enquadrar no conjunto das leis existentes. É impossível que estas condições sejam de alguma forma atendidas quando leis são votadas artigo por artigo em uma assembléia mista. A incongruidade de tal maneira de legislar deveria chocar todas as mentes, não fosse o fato de que nossas leis já são, quanto à forma e à interpretação, um caos tal, que a confusão e a contradição nada são capazes de acrescentar.

Contudo, mesmo nestas condições, a total inaptidão de nosso mecanismo legislativo se faz notar mais e mais a cada ano por força de inconvenientes práticos. O mero tempo necessariamente empregado em fazer passar *bills* (projetos de lei) faz que o Parlamento se torne cada vez mais incapaz de aprovar algum, à exceção de uns poucos limitados assuntos de destaque. Se um projeto for elaborado com a intenção de tratar um assunto em seu conjunto (e é impossível legislar adequadamente sobre qualquer detalhe sem ter o todo

presente na mente), ele se arrastará de sessão em sessão pela mera impossibilidade de achar um tempo para debatê-lo. Pouco importa que o projeto tenha sido redigido pela autoridade considerada mais competente e portanto munida de todos os recursos e das melhores informações; ou que tenha sido redigido por uma comissão elite, escolhida a dedo pelo seu profundo conhecimento da matéria, e que tenha empregado anos considerando e digerindo a medida em questão; não pode ser aprovado, porque a Câmara dos Comuns não abdica de seu precioso privilégio de remexê-lo com suas mãos desajeitadas. Recentemente adotou-se, até certo ponto, o costume de, quando o princípio de um projeto tiver sido aceito na segunda leitura, enviá-lo para um exame detalhado por um *comitê selecionado*; mas descobriu-se que esta prática não representa realmente uma grande economia de tempo, como se poderia supor. Ao passar o projeto pelo exame do comitê de toda a Casa, as opiniões ou caprichos que tivessem sido derrotados pela autoridade sempre insistiam em proporcionar-se uma segunda chance perante o tribunal da ignorância. Com efeito, a prática em si tem sido adotada principalmente pela Câmara dos Lords, cujos membros são menos ávidos de se meter em tudo e menos invejosos da importância de suas vozes individuais do que os da Câmara eletiva. E quando um projeto de vários artigos consegue se fazer debater em detalhe, ponto por ponto, como descrever o estado deplorável em que sai do comitê! Cláusulas essenciais ao objetivo do todo omitidas; outras, incôgruas, inseridas para atender a interesses particulares, ou a algum membro cheio de caprichos que ameaça atrasar a aprovação; artigos introduzidos pela instigação de algum semidouto com uma noção superficial do assunto, passíveis de gerar conseqüências não previstas pelo membro que introduziu o projeto, ou pelos que o apoiaram, e que exigirão emendas na próxima sessão para corrigir seus maus efeitos.

Um dos males da maneira atual de conduzir as coisas, é que a exposição e a defesa de um projeto raramente são feitas pela pessoa de cuja mente emanou a idéia, o que provavelmente não pertence à Câmara. Sua defesa recai sobre algum membro do Parlamento que não concebeu a idéia, que depende de outras pessoas para se armar de todos os seus argumentos, à exceção dos perfeitamente óbvios, que não conhece a força total da questão, nem as melhores razões pelas quais apoiá-lo, e que é totalmente incapaz de enfrentar objeções imprevistas. Este mal pode ser corrigido, no que tange aos projetos do governo, se tem sido remediado em algumas constituições representativas, ao se permitir que o governo seja representado em qualquer das Casas por pessoas de sua confiança, tendo direito a voz mas não a voto.

Se esta, até o presente considerável, maioria da Câmara dos Comuns, que nunca deseja propor uma emenda ou fazer um discurso, concordasse em não abandonar mais a direção de todas as coisas àqueles que propõe e discursam; se lembrassem que existem melhores qualidades para legislar do que uma língua fluente e a habilidade de conseguir votos por meio de um eleitorado; breve seria reconhecido que, tanto em legislação quanto em administração, a única tarefa para a qual uma assembléia representativa é competente não é a de realizar o trabalho, mas sim a de ordenar que ele seja feito; e de determinar a quem e a que espécie de pessoas a tarefa deverá ser confiada, e de recusar a sanção nacional quando for executada. Todo o governo feito para um grau elevado de civilização deveria ter como um de seus elementos fundamentais um corpo

cujo número de membros não excedesse o de um Gabinete, e que agisse como uma Comissão de Legislação, tendo como função específica fazer as leis. Se as leis deste país fossem, como certamente o serão em breve, revistas e colocadas em forma conexas, a Comissão de Codificação a quem seria confiada esta tarefa deveria continuar como uma instituição permanente, para vigiar sua obra, protegê-la da deterioração e fazer todas as melhorias que se tomassem necessárias. Ninguém poderia desejar que este corpo tivesse por si mesmo o poder de *promulgar* leis; a Comissão representaria o elemento inteligência em sua elaboração, e o Parlamento representaria o elemento vontade. Nenhuma medida se tornaria lei até que expressamente mencionada pelo Parlamento; e o Parlamento, ou qualquer das duas Casas, teria o poder não apenas de rejeitar mas também de devolver um projeto à Comissão para reconsideração ou aperfeiçoamento. Qualquer das Casas poderia também exercitar a iniciativa, remetendo qualquer assunto à Comissão, com instruções para elaborar uma lei. A Comissão, é claro, não teria o poder de recusar a elaboração de nenhuma legislação desejada pelo país. Instruções dadas, de comum acordo pelas duas Casas, para preparar um projeto que atendessem a algum propósito determinado deveriam ser obedecidas pelos membros da Comissão, a menos que preferissem se demitir de suas funções. Uma vez elaborada, contudo, o Parlamento não teria nenhum poder de alterar a medida, mas apenas de aprová-la ou rejeitá-la; ou, se parcialmente rejeitada, devolvê-la à Comissão para reconsideração. Os membros da Comissão deveriam ser nomeados pela Coroa, mas deveriam exercer suas funções por um tempo determinado, cinco anos talvez, a não ser que as duas Câmaras pedissem seu afastamento, seja por mal comportamento (como no caso dos juízes), seja por se recusarem a elaborar um projeto em conformidade com as instruções do Parlamento. Ao fim dos cinco anos, os membros perderiam seus lugares, a menos que fossem renomeados, de modo a permitir uma maneira conveniente de afastar aqueles que não se tinham mostrado à altura de suas obrigações, e de introduzir sangue novo e mais jovem ao organismo.

A necessidade de uma precaução semelhante fez-se sentir mesmo na democracia ateniense, onde, à época de sua mais completa ascendência, a *Ecclesia* popular podia fazer passar *psefismas* (na maioria decretos sobre matérias simples de política), mas leis, propriamente ditas, só podiam ser feitas ou alteradas por um corpo diferente e menos numeroso, renovado anualmente, cujo dever era também rever o todo das leis, e mantê-las consistentes umas com as outras. Na Constituição inglesa existe uma grande dificuldade em introduzir qualquer procedimento novo tanto na forma quanto no conteúdo, mas sente-se uma repugnância comparativamente menor à realização de novos objetivos adaptando formas e tradições existentes.

Quer-me parecer que poderia ser encontrado um meio de enriquecer a Constituição inglesa com esta grande melhoria através do mecanismo da Câmara dos Lords. Uma Comissão para preparar projetos não seria em si uma inovação maior do que a Junta para administração da lei dos pobres, ou a Comissão de Anexos. Poderíamos, considerando a grande importância e dignidade da incumbência, estabelecer como regra que todo o membro da comissão legislativa seria par vitalício, a menos que fosse destituído a pedido do Parlamento; é provável que o mesmo bom senso e o mesmo bom gosto que deixam as funções judiciais do pariato quase que exclusivamente nas mãos dos Lords juriconsultos, acabariam deixando a tarefa de legislar, exceto sobre questões envolvendo interesses e

princípios políticos, nas mãos dos legisladores profissionais; que os projetos originados na Câmara Maior acabariam sempre sendo elaborados por eles; que o governo acabaria confiando a eles a elaboração de todos os seus projetos; e que os membros da Câmara dos Comuns acabariam gradualmente por achar mais conveniente e muito mais favorável a passagem de seus projetos pelas duas Câmaras, se, ao invés de submeter o projeto diretamente à Câmara, obtivesse autorização para apresentá-lo à Comissão Legislativa. Isto porque, naturalmente, a Câmara estaria livre para apresentar à Comissão não apenas uma matéria, mas toda e qualquer proposta específica, ou mesmo um projeto na íntegra, quando qualquer de seus membros se julgasse capaz de redigi-lo da maneira que deveria ser aprovado; e a Casa, sem dúvida, remeteria à Comissão todos esses projetos, senão apenas como subsídios, e pelo bem das sugestões que vierem a conter — assim como toda e qualquer emenda ou objeção que viesse a ser proposta por escrito por qualquer membro da Casa depois que uma medida tivesse saído das mãos da Comissão. A alteração de projetos em sessão conjunta da Casa deixaria de existir, não por abolição formal, mas sim por desuso; o direito não terá sido abandonado, mas apenas estocado junto com o veto real, o direito de recusar subsídios e outros arcaicos instrumentos da guerra política, que ninguém deseja utilizar mas de que ninguém quer se desfazer, com medo de vir a precisar de novo em caso de emergência extraordinária. Com tais providências, a legislação assumiria sua verdadeira posição como obra de grande habilidade, experiência e estudo específicos; ao passo que a mais importante liberdade da nação, qual seja a de ser governada apenas por leis aceitas por seus representantes eleitos, seria plenamente preservada, e tornaria mais valiosa por ter sido afastada das sérias, mas nunca inevitáveis, complicações que a acompanham na forma de legislação ignorante e malconcebida.

Ao contrário da função de governar, para a qual é radicalmente inadequada, a função verdadeira de uma assembléia representativa é a de vigiar e controlar o governo; colocar todos os seus atos à luz da publicidade; exigir explicação e justificação para todos os atos que pareçam contestáveis; censurá-los se forem considerados condenáveis e, se os homens que compõem o governo abusarem de seus deveres, ou cumprirem-nos de maneira conflitante com a vontade expressa da nação, retirá-los de seus cargos e nomear seus sucessores, seja expressamente, seja virtualmente. Este é um poder certamente amplo, e suficiente segurança para a liberdade da nação. Além desta, o Parlamento possui uma outra função, não inferior à primeira em importância; ser ao mesmo tempo o Comitê de Reclamações e o Congresso de Opiniões da nação; uma arena na qual não apenas a opinião geral da nação, mas também a de todas as suas diferentes regiões e, até onde possível, de todo e qualquer indivíduo eminente que ele contenha, possam ser trazidas à luz e postas em discussão; onde cada cidadão possa ter certeza de encontrar alguém que exponha suas idéias, tão bem ou melhor do que poderia fazê-lo por si mesmo — não apenas para amigos e correligionários, mas perante adversários, de modo a fazê-las passar o teste da controvérsia inimiga; onde aqueles cujas opiniões tiverem sido derrotadas tenham a satisfação íntima de terem sido ouvidos, e postos de lado não por capricho arbitrário, mas por razões consideradas superiores pelos parlamentares da maioria da nação; onde qualquer partido ou grupo de opinião possa reunir suas forças e perder suas ilusões sobre o número ou o poder de seus aderentes; onde a opinião dominante no país possa se mostrar domi-

nante e manobrar suas hostes na presença do governo, que estará portanto capacitado e obrigado a ceder por essa simples manifestação, sem esperar que ela faça um emprego real de suas forças; onde, enfim, os homens de Estado possam verificar, com maior exatidão do que em qualquer outro lugar, quais dos elementos de opinião ou de poder estão crescendo ou declinando, e estar capacitados a moldar suas medidas em conformidade não apenas com as exigências existentes, mas também aqueles em vias de desenvolvimento.

As assembléias representativas são freqüentemente acusadas por seus inimigos de serem sede de verbiagem e tagarelice. Difícil imaginar zombaria mais mal aplicada. Não vejo que outra maneira mais útil de empregar o tempo de uma assembléia representativa do que a conversa, quando o assunto da conversa são os grandes interesses públicos do país, e cada frase utilizada representa a opinião de um importante grupo de pessoas da nação, ou a de um indivíduo em qual tal grupo tenha depositado sua confiança. Um lugar onde cada interesse ou sombra de opinião do país pode ter sua causa definida, até mesmo apaixonadamente, em confronto com o governo e todos os outros interesses e opiniões, e obrigá-los a ouvir, a ceder ou declinar expressamente porque não o fazem, é em si uma das mais importantes instituições políticas que se podem encontrar, e um dos principais benefícios do governo livre. Essa "conversa" jamais seria encarada com escárnio se não lhe fosse permitido entrar a "ação"; coisa que nunca aconteceria, se as assembléias soubessem e admitissem que conversar e discutir são suas verdadeiras tarefas, enquanto que a "ação", como resultado da discussão, é a tarefa não de uma assembléia numerosa, mas de indivíduos treinados especificamente para isso; que a função apropriada de uma assembléia é assegurar que aqueles indivíduos sejam escolhidos de maneira honesta e inteligente e, isto feito, não interferir mais em sua conduta, exceto para criticá-los e sugerir-lhes idéias, ou para aplicar-lhes ou recusar-lhes o selo do assentimento nacional. É por falta desta reserva judiciosa que as assembléias populares tentam fazer o que não podem fazer bem — governar e legislar — e não proporcionam para tanto muitos outros mecanismos além delas mesmas, donde cada hora empregada em conversar é uma hora roubada aos assuntos reais.

Mas exatamente a mesma coisa, que tanto desqualifica tais assembléias para serem um Conselho de Legislação, é que as torna tão adequadas para sua função verdadeira — a saber, o fato de não constituírem uma seleção das maiores mentes políticas do país, cujas opiniões pouco teriam a ver com a da nação, mas sim uma amostra de cada grau de inteligência existente na população que tem direito a uma voz nos assuntos públicos. Seu papel é indicar necessidades, ser um órgão para reivindicações populares, e uma sede de discussão para todas as opiniões relativas a assuntos públicos, grandes ou pequenos; e, ainda, controlar pela crítica, e eventualmente retirando seu apoio, os altos cargos públicos que realmente conduzem os negócios públicos, ou que nomeiam aqueles que os conduzem. Nada a não ser a restrição da função dos corpos representativos a esses limites racionais permitirá que os benefícios do controle popular sejam aproveitados em conjunto com os requisitos não menos importantes (ficando cada vez mais importante na medida em que os assuntos humanos vão crescendo em grau e complexidade) da legislação e administração competentes. Não há meio de acumular esses benefícios, a não ser separando as duas funções: de um lado, a tarefa de criticar e controlar; de outro, a conduta real dos negócios; atribuindo a primeira aos representantes do grande número, e confiando a

segunda a um pequeno número de homens esclarecidos, experientes, treinados por educação e prática especiais, e com responsabilidade direta para com a nação.

A discussão precedente sobre as funções que devem recair sobre a assembléa representativa soberana da nação necessitaria ser seguida por uma investigação das funções que deveriam caber às assembléas representativas de menor importância, que deveriam existir para atender a propósitos puramente locais. Tal investigação representa parte essencial do presente tratado; mas muitas razões pedem seu adiamento, até que tenhamos considerado a melhor composição para o grande corpo representativo, destinado a controlar como soberano a promulgação de leis e a administração dos assuntos gerais da nação.

Este livro ou parte dele
não pode ser reproduzido sob nenhuma forma,
por mimeógrafo ou outro meio qualquer,
sem autorização por escrito do Editor.

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário — Asa Norte
70.910 Brasília — Distrito Federal



Copyright © 1980 by Editora Universidade de Brasília

Revisão:

Carlos Roberto Mota Pelegrino

Revisão Gráfica:

Jorge Bruno de Araújo
e Ligia do Amaral Madruga

Capa:

Arnaldo Machado Camargo Filho



M645c Mill, John Stuart, 1806-1873.
O Governo representativo. Trad. de Manoel Innocência de L.
Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

192 p. (Coleção Pensamento Político, 19)

Título original: Consideration on representative government.

1. Democracia — Ciência política. 2. Regime parlamentar
— Ciência política I. Título. II. Série.

CDU — 321.7

CAPÍTULO VI

DAS ENFERMIDADES E PERIGOS AOS QUAIS ESTÁ SUJEITO O GOVERNO REPRESENTATIVO

OS DEFEITOS de uma forma de governo podem ser tanto positivos quanto negativos. São defeitos negativos se não concentram, nas mãos das autoridades, poder suficiente para desempenhar as funções necessárias de um governo; ou então se não desenvolver suficientemente, pelo exercício, as capacidades ativas e sentimentos sociais dos cidadãos individuais. Não é necessário, na altura em que estamos, dizer muito sobre essas duas categorias de defeitos negativos.

A falta no governo de um volume de poder adequado para preservar a ordem e permitir o progresso do povo, incide geralmente com mais frequência em um estado grosseiro e selvagem de sociedade, do que em qualquer outra forma específica de união política. Quando o povo está por demais preso à independência selvagem para tolerar a dose de poder a que, para seu próprio bem, deve se sujeitar, o estado de sociedade (como já foi dito) ainda não está preparado para o governo representativo. Quando a época para este tipo de governo houver chegado, poder suficiente para todos os propósitos necessários já estará nas mãos da assembléia soberana; e se poder suficiente não tiver sido confiado ao executivo, isto só poderá ser fruto de um sentimento de inveja para com a administração — um sentimento que só poderá existir quando o poder constitucional da assembléia de destituir o executivo não tiver sido ainda suficientemente reconhecido. Sempre que este direito constitucional houver sido reconhecido em princípio, e estiver plenamente operante na prática, não haverá perigo de que a assembléia venha a hesitar em confiar a seus ministros o volume de poder realmente desejável; o perigo está, pelo contrário, em que a assembléia venha a ceder de demasiado bom grado um poder extenso demais, uma vez que o poder do ministro é o poder do corpo que o nomeia e que o mantém. É bem provável, contudo, e este é um dos perigos de uma assembléia controladora, que esta seja pródiga de poderes, mas que depois interfira em seu exercício; pode dar poder a atacado, e retomá-lo a varejo, através de vários pequenos atos de interferência na tarefa administrativa. Os males resultantes deste reconhecimento da função real de governar, ao invés de criticar e controlar os que governam, já foram suficientemente abordados no capítulo precedente. Nenhuma salvaguarda pode ser fornecida contra esta intervenção imprópria, a não ser uma convicção forte e geral de que o seu caráter é nocivo.

O outro defeito negativo que pode ser encontrado em um governo, o de não exercitar suficientemente as faculdades individuais morais, intelectuais e ativas do povo, foram explicadas de maneira geral quando expusemos os males característicos do despotismo. Entre suas formas de governo, terá maior vantagem a este respeito aquela que melhor difundir o exercício das funções públicas; seja por excluir do sufrágio o menor número possível de pessoas; seja por permitir a todas as classes de cidadãos, até onde for compatível com outros objetivos igualmente importantes, a maior participação possível nos detalhes da função administrativa e judiciária; assim como o júri, a admissão aos cargos municipais e, sobretudo, pela maior publicidade e liberdade de discussão possíveis, através do que não apenas uns poucos indivíduos sucessivamente, mas também o público, até certo ponto, participa do governo e usufrui da instrução e exercício mental que isto acarreta. Uma melhor exposição dessas vantagens, bem como das limitações sob as quais devem ser procuradas, será feita quando passarmos a tratar dos detalhes da administração.

Os males e perigos *positivos* do governo representativo, assim como de todas as outras formas de governo, podem ser reduzidos a dois: primeiro, ignorância e incapacidade gerais ou, para falar com mais moderação, qualidades intelectuais insuficientes, da assembléia controladora; segundo, o de estar a assembléia controladora sob a influência de interesses que não se identificam com o bem-estar geral da comunidade.

O primeiro desses males, a deficiência em altas qualificações mentais, é um a que se supõe estar mais sujeito o governo popular. A energia de um monarca, a firmeza e a prudência de uma aristocracia, parecem favorecidas quando comparadas à vacilação e à vista-curta de toda a democracia. Estas proposições, contudo, não estão assim tão bem fundamentadas, como podem parecer à primeira vista.

Sob todos esses aspectos, o governo representativo não é absolutamente inferior à monarquia simples. Exceto em uma época grosseira, a monarquia hereditária, quando o é realmente, e não apenas uma aristocracia disfarçada, ultrapassa em muito em todas as formas de incapacidade que se supõe serem as características desta última. Eu disse, *exceto em uma época grosseira*, porque em um estado realmente grosseiro de sociedade existe uma garantia considerável para as capacidades intelectuais e ativas do soberano. Sua vontade pessoal está sempre encontrando obstáculos na força de vontade de seus súditos, e de indivíduos poderosos entre eles. As circunstâncias da sociedade não lhe permitem muita tentação a se abandonar aos prazeres; atividade mental e física, especialmente política e militar, são suas principais diversões; cercado de chefes turbulentos e de seguidores inescrupulosos, sobre eles terá pouca autoridade, e não estará muito seguro nem mesmo de seu trono, a não ser que possua uma dose considerável de audácia, habilidade e energia pessoais. A razão da média tão alta de talento entre os Henriques e Eduardos de nossa história pode ser encontrada nos fins trágicos de Henrique II e Ricardo II, e nas guerras civis e perturbações nos reinados de João e de seu incompetente sucessor. O período conturbado da reforma também produziu vários eminentes monarcas hereditários, tais como Elizabeth, Henrique IV, e Gustavo Adolfo; mas eles quase todos foram criados na escola da adversidade, só chegaram ao trono graças ao fracasso inesperado de herdeiros mais próximos, ou tiveram que enfrentar grandes dificuldades no começo de seus reinados. Desde que a vida européia assumiu um aspecto estável, um rei hereditário

acima da mediocridade se tornou coisa extremamente rara, ao passo que a maioria tem se mostrado até mesmo abaixo da mediocridade, tanto em talento quanto em força de caráter. Uma monarquia constitucionalmente absoluta só se mantém agora (exceto quando temporariamente nas mãos de algum usurpador de mente ativa) através das capacidades intelectuais de uma burocracia ativa. Os governos da Rússia e da Áustria, e mesmo o da França em suas condições normais, são oligarquias de funcionários públicos, dentre os quais o Chefe de Estado não faz mais que escolher os líderes. Estou falando do curso normal de sua administração, visto que a vontade do soberano determina muitos de seus atos particulares.

Os governos que se fizeram notar na história por seus talentos intelectuais e seu vigor inabalável na direção dos negócios, foram geralmente aristocracias. Mas todos foram, sem nenhuma exceção, aristocracias de funcionários públicos. Os corpos governantes eram tão pouco numerosos que cada membro, ou pelo menos cada membro influente, era capaz de fazer, e realmente fazia, do governo uma profissão ativa e a principal ocupação de sua vida. As únicas aristocracias que demonstraram alta capacidade para governar, e que agiram durante várias gerações baseadas em firmes máximas políticas, são a romana e a veneziana. Mas em Veneza, embora a classe privilegiada fosse numerosa, a direção real dos negócios estava rigidamente concentrada nas mãos de uma pequena oligarquia dentro da oligarquia, cujas vidas inteiras eram consagradas ao estudo e à conduta dos assuntos de Estado. O governo romano oferecia mais a impressão de uma aristocracia aberta como a nossa. Mas o verdadeiro corpo governante, o Senado, era de maneira geral exclusivamente composto de pessoas que houvessem exercido funções públicas, e que ou já tivessem ocupado, ou estivessem procurando ocupar os altos cargos do governo, sob o risco de uma terrível responsabilidade em caso de incapacidade e fracasso. Uma vez membros do Senado, suas vidas eram consagradas à conduta dos assuntos públicos; não lhes era permitido nem mesmo deixar a Itália, a não ser em caso de alguma missão de Estado; e a não ser que fossem expulsos do Senado pelos censores por conduta ou caráter desonroso, mantinham seus poderes e responsabilidades até o fim da vida. Em uma aristocracia assim constituída, cada membro sentia que sua importância pessoal dependia inteiramente da dignidade e da grandeza da república que administrava e do papel que era capaz de desempenhar em seus conselhos. Esta dignidade e grandeza eram coisas bem diferentes da prosperidade ou facilidade da massa geral dos cidadãos, eram freqüentemente incompatíveis com elas. Mas estavam estreitamente relacionadas com sucesso externo e crescimento do Estado, e, por conseguinte, foi com a mente fixa neste objetivo que tanto a aristocracia romana quanto a veneziana empregaram seus sistemas profundos de política coletiva, e esse grande talento de seus indivíduos para governar, pelos quais a história lhes reservou o merecido crédito.

Podemos ver então que os únicos governos não-representativos em que grande habilidade e grande talento políticos foram mais do que exceções, seja na forma de aristocracia ou seja na forma de monarquia, foram aqueles essencialmente burocráticos. A tarefa de governar, nestes casos, estavam nas mãos dos governantes profissionais, o que constitui a essência e o significado da burocracia. O fato de ter o trabalho sido feito por eles porque foram treinados para isso, ou terem sido treinados para isso porque o trabalho teria de ser feito por eles, faz muita diferença sob muitos aspectos; mas não faz diferença nenhuma

quanto ao caráter essencial da regra. As aristocracias, por outro lado, como a inglesa, em que as classes que detinham o poder o obtinham meramente pela sua posição social, sem que houvessem sido especialmente treinadas ou que tivessem se dedicado exclusivamente a ele (onde, portanto, o poder não era exercido diretamente, mas sim através de instituições representativas constituídas de maneira oligárquica), foram todas, no que tange aos talentos individuais, idênticas às democracias; ou seja, só manifestaram essas qualidades em grau considerável durante a ascendência temporária de algum homem dotado de grande talento e sustentado por uma posição de destaque. Themístocles e Péricles, Washington e Jefferson, não foram exatamente exceções em suas monarquias respectivas, e foram certamente exceções mais brilhantes do que os Chathams e Peels da aristocracia representativa da Grã-Bretanha, ou mesmo os Sullys e os Colberts da monarquia aristocrática da França. Um grande ministro, nos governos aristocráticos da Europa moderna, é um fenômeno tão raro quanto um grande rei.

A comparação, portanto, quanto aos atributos intelectuais de um governo, deve ser feita entre a democracia representativa e a burocracia; todas as outras formas de governo devem ser deixadas de lado. E aqui devemos reconhecer que, em alguns aspectos importantes, o governo burocrático leva grande vantagem. Ele acumula experiência, adquire máximas tradicionais bem-testadas e bem-ponderadas e providencia conhecimentos práticos adequados para aqueles a quem cabe a conduta real dos negócios. Mas não é assim tão favorável à energia individual do espírito. A enfermidade que costuma afligir os governos burocráticos, e por força da qual geralmente morrem, é a rotina. Eles sucumbem pela imutabilidade de suas máximas; e, ainda mais, pela regra universal de que tudo que se toma rotina perde seu princípio vital e, por falta de um pensamento presente, continua a funcionar, mas de maneira mecânica, sem cumprir sua tarefa. Uma burocracia tem sempre uma grande tendência para se tornar uma pedantocracia. Quando a burocracia é o governo verdadeiro, o espírito do corpo (como os Jesuítas) destrói a individualidade de seus membros mais destacados. Na profissão de governar, como em outras profissões, a única idéia da maioria é fazer somente o que foram ensinados a fazer; é preciso um governo popular para que as concepções de um homem de engenhosidade original possam prevalecer sobre o espírito inerte e hostil da mediocridade. Somente em um governo popular (deixando de lado o acidente de um déspota altamente inteligente) poderia Sir Rowland Hill ter triunfado sobre o *Post Office*. Um governo popular o instalou no *Post Office*, e fez que o organismo, apesar de si mesmo, obedecesse ao impulso dado pelo homem que unia o conhecimento específico ao vigor e originalidade individuais. É evidente que a aristocracia romana escapou desta enfermidade característica da burocracia devido a seu elemento popular. Todos os encargos especiais, tanto os que davam uma cadeira no Senado quanto os que eram procurados pelos Senadores, eram distribuídos por meio de eleição popular. O governo russo oferece um exemplo característico de tanto o lado bom quanto o lado mau da burocracia; suas máximas rígidas, dirigidas com perseverança romana aos mesmos propósitos inabaláveis de geração a geração; a notável habilidade com que esses objetivos eram geralmente perseguidos; a terrível corrupção interna, e o seu estado de hostilidade permanente a melhorias vindas do exterior, a que nem mesmo o poder autocrático de um imperador enérgico era capaz de vencer; a posição paciente do sistema

se revelando a longo prazo ser mais do que suficiente para enfrentar a energia caprichosa e incerta de um homem isolado. O governo chinês, uma burocracia de Mandarina, é um exemplo onde sabemos um outro exemplo aparente das mesmas qualidades e defeitos.

Em todos os assuntos humanos, influências conflitantes são necessárias para se manterem vivas e eficientes mesmo para seus próprios fins; a perseguição exclusiva de um único bom objetivo, deixado de lado um outro que deveria acompanhá-lo, resulta não no excesso de um e falta do outro, mas sim na deterioração e perda mesmo daquele com que se preocupou exclusivamente. Um governo de funcionários treinados não pode fazer, por um país, as coisas que podem ser feitas por um governo livre; mas poderíamos supô-lo capaz de fazer certas coisas que o governo livre, em si, não é capaz de fazer. Verificamos, contudo, que um elemento externo de liberdade é necessário para capacitá-lo a fazer, de maneira eficaz ou permanente, seu próprio trabalho. E assim, também, a liberdade não poderá produzir seus melhores efeitos, e acabará fracassando de todo, se não forem encontrados meios de combinar os benefícios de um regime livre com os de uma administração hábil e experiente. Não poderia haver um minuto sequer de hesitação entre o governo representativo, para um povo pronto para recebê-lo, e a burocracia mais perfeita que se possa imaginar. Mas, ao mesmo tempo, as instituições políticas devem visar, acima de tudo, reunir a maior dose possível das qualidades de um e de outro; elas devem assegurar até onde forem compatíveis, a grande vantagem da direção dos negócios por parte de pessoas habilitadas, criadas para isso como para uma profissão intelectual, juntamente com a do controle geral séria e honestamente exercido por corpos representativos de todo o povo. Muito poderia ser feito para esse fim, pelo reconhecimento da linha divisória, discutida no capítulo precedente, existente entre a função de governar, propriamente dita, que só pode ser bem executada com treinamento específico, e a função de escolher, vigiar e, quando necessário, controlar os governantes, função essa que deve recair, nesse caso, não sobre aqueles que fazem o trabalho, mas sobre aqueles em cujo benefício ele deve ser feito. Nenhum progresso pode ser realizado, em termos de obter uma democracia hábil, a não ser que a democracia esteja disposta a consentir em que o trabalho que exige habilidade seja feito pelas pessoas que a possuem. A democracia já tem dificuldade bastante em conseguir para si mesma um nível de capacidade mental suficiente para sua própria tarefa de supervisionar e controlar.

Como obter e garantir este nível é uma das questões que serão levadas em consideração quando do exame da constituição apropriada de um corpo representativo. Na medida em que a sua composição falhar em manter esse nível, a assembléia fará incursões, por meio de atos especiais, na esfera do executivo; destituirá um bom ministério, ou nomeará e manterá um mau; será conivente com abusos de poder, ou passará por cima deles; será iludida por falsas pretensões, ou negará apoio àqueles que realmente pretendem executar suas tarefas conscienciosamente; ela protegerá, ou apoiará, uma política geral, interna ou externa, egoísta, caprichosa e impulsiva, imprevidente, ignorante e repleta de preconceitos; abrogará boas leis, promulgará leis más; introduzirá novos males, ou se agarrará obstinadamente a males antigos; chegará mesmo, talvez, sob a influência de impulsos perniciosos, temporários ou permanentes, originários de si mesma ou de seus membros, a tolerar ou participar de medidas que deixam completamente de lado a lei, nos

casos em que a justiça perfeita não for do agrado do sentimento popular. Estes são os perigos do governo representativo, resultantes de uma composição da assembléia que não assegure uma dose adequada de inteligência e sabedoria.

Passaremos agora aos males resultantes da preponderância no corpo representativo, de maneira de agir ditadas por interesses sinistros (para utilizar a expressão útil de Bentham), ou seja, interesses mais ou menos conflitantes com o bem-estar geral da comunidade.

É universalmente reconhecido que, dos males inerentes aos governos monárquico e aristocrático, grande parte se deve a esta causa. O interesse do monarca, ou o interesse da aristocracia, seja coletivo ou de seus membros individuais, é atendido, ou pelo menos pensa-se que seja atendido, por uma conduta oposta àquela exigida pelo interesse geral da comunidade. O interesse, por exemplo, do governo, é de taxar pesadamente; o da comunidade é de ser taxado apenas o necessário para atender às despesas do bom governo. O interesse do rei, e o da aristocracia governante, é de possuir e exercer poder ilimitado sobre o povo; de obrigar o povo a agir em conformidade com a vontade e as preferências dos governantes. O interesse do povo é ser controlado o mínimo possível para que o governo possa alcançar seus fins legítimos. O interesse, ou pelo menos o interesse aparente o suposto do rei e da aristocracia é de não permitir nenhuma crítica a seu respeito, pelo menos na forma que possam considerar como ameaça a seu poder, ou que venha a interferir seriamente em sua liberdade de ação. O interesse do povo é ter liberdade total de criticar todo e qualquer funcionário público, todo e qualquer ato ou medida pública. O interesse da classe governante, seja numa aristocracia, seja numa monarquia aristocrática, é tomar para si uma variedade inteira de privilégios injustos, às vezes favorecendo seus bolsos às custas do povo, às vezes se colocando bem acima do povo ou, o que vem a ser a mesma coisa, colocando o povo abaixo de si mesma. Se o povo estiver insatisfeito, o que é bem provável de acontecer sob tal governo, o interesse do rei ou da aristocracia está em mantê-lo em um baixo nível de inteligência e educação, provocar dissensões e até mesmo impedir que tenha uma vida confortável demais, com medo de *qu'il ne devienne gras et qu'il ne rue* (que não engorde e comece a dar coices), seguindo a máxima do Cardeal Richelieu em seu famoso *Testament Politique*.

Todas essas coisas serão do interesse do rei ou da aristocracia, sob um ponto de vista puramente egoísta, a não ser que um interesse contrário suficientemente forte seja criado pelo medo de provocar resistência. Todos esses males têm sido, e muitos ainda o são, produzidos pelos interesses sinistros de reis e aristocracias, quando o poder que possuem é suficiente para elevá-los acima da opinião do resto da comunidade; nem seria racional esperar, como consequência de tal posição, qualquer outro comportamento.

Essas coisas são extremamente evidentes no caso de uma monarquia ou de uma aristocracia; mas, às vezes, chega-se a afirmar, gratuitamente demais, que as mesmas influências nocivas não ocorrem na democracia. Se encararmos a democracia da maneira como ela é normalmente encarada, como o governo da maioria numérica, é certamente possível que o poder dominante esteja sob a influência de interesses seccionais ou de classe, que lhe ditam um comportamento diferente do que seria ditado por uma apreciação imparcial do interesse geral. Suponha que a maioria seja branca e a minoria negra, ou

vice-versa: é provável que a maioria conceda justiça igual à minoria? Suponha que a maioria seja católica e a minoria protestante, ou o contrário: não haverá o mesmo perigo? Ou então deixe que a maioria seja inglesa e a minoria irlandesa, ou vice-versa: não existe uma grande probabilidade de ocorrer um problema semelhante? Em todos os países existe uma maioria de pobres e uma maioria que, em contrapartida, poderia ser chamada de rica. Entre estas duas classes, em muitas questões, existe uma oposição completa de interesses aparentes. Suponhamos que a maioria seja suficientemente esclarecida para estar cônica de que não lhe seria conveniente enfraquecer a propriedade, e que esta poderia ser enfraquecida por qualquer ato de espoliação arbitrária. Mas não existe aí um perigo considerável de que ela lance sobre os proprietários de bens móveis, e sobre as mais altas rendas, uma porção injusta, ou até mesmo todo o fardo dos impostos? E que, isto feito, aumente os impostos sem escrúpulos, com a desculpa de estar empregando as quantias arrecadadas no bem-estar da classe trabalhadora? Suponhamos, ainda, uma minoria de trabalhadores qualificados e uma minoria de trabalhadores não especializados: a experiência de numerosas associações de trabalhadores (a menos que tenham sido grandemente caluniadas) justifica a apreensão de que venha a ser imposta como obrigação a igualdade de vencimentos, e de que o trabalho por empreitada, o pagamento por hora de trabalho, e todas as práticas que permitem que uma atividade ou talento superiores possam ser melhor recompensados, sejam abolidas. Tentativas legislativas de aumentar os salários, limitações à concorrência no mercado de trabalho, taxas ou restrições a máquinas e a melhorias de todos os tipos que tendam a dispensar a mão-de-obra existente — até mesmo, talvez, proteção ao produtor interno contra a indústria estrangeira — são resultados bem naturais (não afirmo que sejam prováveis) do sentimento de um interesse de classe em uma minoria governante de trabalhadores manuais.

Nos dirão que nenhuma dessas coisas é do interesse *real* da classe mais numerosa: ao que responde que se o comportamento dos seres humanos fosse determinado apenas pelo que fosse considerado seu interesse "real", nem a monarquia nem a oligarquia seriam formas de governo assim tão ruins; uma vez que, certamente, argumentos imbatíveis foram e ainda são empregados para demonstrar que um rei ou um Senador governante, quando estiverem reinando de maneira justa e vigilante sobre um povo ativo, rico, esclarecido e de espírito elevado, estarão na mais invejável das posições. Mas aos reis só de vez em quando, e às oligarquias em nenhum momento conhecido, ocorre esta visão nobre de seu interesse próprio; por que, então, esperar das classes trabalhadoras uma maneira de pensar mais elevada? Não é o seu interesse que deve ser levado em consideração, mas sim aquilo que julgam ser o seu interesse; e estará errada a teoria de governo que pretender que a maioria numérica irá fazer o que geralmente nunca é feito, nem se espera seja feito, a não ser em casos muito excepcionais, por nenhum outro depositário de poder — a saber, que determine sua conduta pelo seu interesse real, em oposição ao seu interesse imediato e aparente. Ninguém pode certamente duvidar de que muitas das medidas perniciosas citadas acima, e muitas outras tão ruins quanto elas, seriam do interesse imediato da massa dos trabalhadores não qualificados. É bem possível que elas venham a ser do interesse egoísta de toda a geração presente da classe. A relaxação da indústria e da produtividade, e o estímulo cada vez menos à poupança, que seriam as suas conseqüências ulteriores, talvez fossem pouco sentidas no espaço de uma vida.

Algumas das mudanças mais funestas nos assuntos humanos foram, no que tange aos seus efeitos mais imediatos e manifestos, benéficas. O estabelecimento do despotismo dos Césares foi um grande benefício para toda a geração em que ele ocorreu. Pôs um fim à guerra civil, e um freio à malversação e à tirania dos pretores e [procônsules;] cultivou muitos dos prazeres da vida e a cultura intelectual em tudo o que não se relacionava com a política; produziu monumentos literários fascinantes para os leitores superficiais da história, que não se dão conta de que os homens a quem o despotismo de Augusto (assim como o de Lorenzo de Médicis e de Luís XIV) deve seu brilhantismo foram todos criados na geração precedente. As riquezas acumuladas, bem como a energia e a atividade mentais, produzidas por séculos de liberdade, beneficiaram apenas a primeira geração de escravos. Entretanto, este foi o começo de um regime sob cuja atuação toda a civilização que tinha sido conquistada até o momento se extinguiu insensivelmente, até que o Império, que tinha conquistado e abraçado o mundo em seu poder, tão completamente perdeu até mesmo sua eficiência militar, que invasores a quem três ou quatro legiões tinham sempre bastado para dominar foram capazes de invadir e ocupar quase todo o seu vasto território. O novo impulso dado pelo cristianismo chegou exatamente em tempo de salvar da ruína as artes e as letras, e de impedir que a raça humana recaísse em uma noite talvez interminável.

Quando falamos do interesse de uma assembléia, ou mesmo de um indivíduo, como um princípio determinante de suas ações, a questão de saber qual seria este interesse aos olhos de um observador imparcial é uma das partes menos importantes da discussão. Como observa Coleridge, é o homem que faz o motivo, não o motivo que faz o homem. O que interessa ao homem fazer ou deixar de fazer depende mais da espécie de homem que ele é do que quaisquer circunstâncias externas. Se também quiser saber quais são praticamente os interesses de um homem, terá de saber quais são os seus sentimentos e pensamentos normais. Todas as pessoas têm dois tipos de interesse: interesses com os quais se preocupam e interesses com os quais não se preocupam. Todas as pessoas têm interesses egoístas e não-egoístas, e uma pessoa egocêntrica terá se acostumado a se preocupar com os primeiros e não com os segundos. Todas as pessoas têm interesses presentes e distantes, e a pessoa imprevidente é a que se preocupa com os interesses presentes e não se preocupa com os distantes. Pouco importa se estes últimos merecem maior consideração para um cálculo correto, se sua mente está acostumada a fixar seus pensamentos e desejos unicamente nos primeiros. Seria em vão persuadir um homem que tem o hábito de espancar sua mulher e maltratar seus filhos, de que ele seria mais feliz se vivesse em um clima de amor e carinho com eles. Ele estaria mais feliz se fosse o tipo de pessoa capaz de viver assim: mas não é, e já provavelmente tarde para que venha a sê-lo. Sendo o que é, satisfazer seu amor pelo domínio de outras pessoas, e seu temperamento selvagem, lhe parecem um bem maior do que o bem-estar e a afeição daqueles que dependem dele. O bem-estar deles não lhe causa nenhum prazer, e ele não se preocupa com a afeição deles. Seu vizinho, que não pensa assim, é provavelmente um homem mais feliz que ele; mas pudesse ele ser persuadido disso, esta persuasão certamente não faria mais que exasperar ainda mais sua perversidade e sua irritabilidade. Geralmente, a pessoa que se preocupa com os outros, com seu país, com a humanidade, é mais feliz do que a

que não se preocupa; mas de que serviria pregar esta doutrina a um homem que só se preocupa com sua própria tranqüilidade ou com seu próprio bolso? Não poderia se preocupar com os outros mesmo que quisesse. Seria o mesmo que pregar para o verme que se arrasta por dentro da terra quão melhor seria se ele fosse uma águia.

Agora, é universalmente reconhecido o fato de que as duas más tendências em questão, a tendência para proferir os interesses egoístas aos interesses partilhados com outras pessoas, e a tendência para proferir os interesses imediatos e diretos aos indiretos e remotos, são as que manifestam mais especialmente com a detenção do poder. No momento em que um homem, ou uma classe de homens, se vê como poder nas mãos, os interesses individuais deste homem, ou os interesses específicos desta classe, passam a ter um grau totalmente novo de importância a seu ver. Vendo-se reverenciados por outros, tornam-se adoradores de si mesmos, e acham-se no direito de valer cem vezes o que valem outras pessoas; ao passo que a facilidade que adquirem de fazer o que melhor lhes apetece, sem se preocuparem com as conseqüências, enfraquece sensivelmente o hábito de prever até mesmo as conseqüências que poderiam afetá-los. Este é o significado da tradição universal, baseada na experiência universal, de que o poder corrompe os homens. Todos sabem o quanto seria absurdo dizer que um homem será o mesmo que sempre foi e fará o mesmo que sempre fez, quando déspota ou sentado num trono; onde o lado mau de sua natureza humana, ao invés de restringido e mantido a ferros por cada circunstância de sua vida e por cada pessoa que o cerca, será cortejado por todos e servido por todas as circunstâncias. Tão absurdo quanto isto, seria esperar o mesmo de uma classe de homens, o Demos (povo) ou qualquer outro. Por mais modestos, por mais submissos à razão que possam ser os homens, enquanto pairar sobre eles um poder mais forte do que eles, devemos sempre esperar uma mudança total quando se tornam o poder mais forte.

Os governos devem ser feitos para os homens tais como são, ou tais como são capazes de se tornarem rapidamente. Em todos os graus de cultura, os interesses pelos quais os homens se orientam, quando pensam unicamente em seus interesses próprios, serão quase que exclusivamente os que saltam aos olhos à primeira vista, e que agem sobre a sua condição atual. A única coisa capaz de fazer voltar as mentes de classes ou assembléias de homens para interesses distantes ou impalpáveis, é a preocupação desinteressada pelos outros, e especialmente com o futuro, com a idéia de posteridade, do país ou da humanidade, seja essa preocupação baseada em simpatia ou em um sentimento de consciência. Ora, não se pode querer sustentar que será racional a forma de governo que tiver como condição o fato de que estes princípios nobres de ação sejam os motivos orientadores do comportamento de seres humanos comuns. Pode-se contar com uma certa dose de consciência e de espírito público desinteressado por parte dos cidadãos de uma comunidade pronta para o governo representativo. Mas seria ridículo esperar uma dose suficiente dessas duas qualidades, juntamente com um discernimento intelectual suficiente para colocá-los a salvo de qualquer sofisma plausível que tendesse a disfarçar em interesse geral, e preceito de justiça e de bem público, o interesse próprio de sua classe.

Todos nós sabemos o tipo de falácias preciosas que podem ser inventadas em defesa de atos de injustiça propostos, apesar de tudo, para o bem imaginário da massa. Sabemos quantos homens, que não eram nem tolos nem maus, acharam que fosse justificável negar

a dívida nacional. Sabemos quantos homens, não destituídos de habilidade, nem de considerável influência popular, acharam justo lançar o fardo total dos impostos sobre a poupança, na forma de propriedade predial, deixando livres de quaisquer impostos, como recompensa por sua conduta exemplar, aqueles que, assim como seus progenitores, gastaram tudo o que receberam. Sabemos que argumentos poderosos, ainda mais perigosos por existir neles um pouco de verdade, podem ser arregimentados contra o direito de herdar, contra o direito de legar, contra qualquer vantagem que uma pessoa possa ter sobre outra. Sabemos com que facilidade podemos demonstrar a inutilidade de quase todos os ramos da ciência, para a satisfação completa daqueles que não a possuem. Quantos homens existem que, sem ser completamente estúpidos, consideram inútil o estudo científico das línguas, consideram inútil a literatura antiga, consideram inútil qualquer erudição, inúteis a lógica e a metafísica, ociosas e frívolas a poesia e as belas-artes, e puramente nociva a economia política? Mesmo a história tem sido tachada de inútil e nociva por homens entendidos. Se as pessoas fossem encorajadas por pouco que fosse, a duvidar de todas essas grandes coisas que acabamos de enumerar, nada a não ser o conhecimento da natureza externa, adquirido empiricamente, e que serve exclusivamente para a produção de coisas necessárias ou agradáveis aos sentidos, teria sua utilidade reconhecida. Seria racional pensar que poderiam existir pessoas de consciência tão delicada, e com uma apreciação tão justa daquilo que seria contra seus próprios interesses aparentes, a ponto de rejeitar estas e as numerosas outras falácias que lhes atacariam de todos os lados, assim que chegassem ao poder, para induzi-los a seguir seus próprios interesses egoístas e suas noções limitadas de seu próprio bem, em oposição à justiça, e às custas do bem público e da posteridade?

Um dos maiores perigos, portanto, da democracia, bem como de todas as outras formas de governo, consiste nos interesses sinistros dos detentores do poder; é o perigo da legislação de classe; do governo que visa (com sucesso ou não) o benefício imediato da classe dominante, em perpétuo detrimento da massa. E uma das questões que mais merecem consideração, quando se pretende determinar a melhor constituição de um governo representativo, é como reunir precauções eficazes contra esse mal.

Se considerarmos uma classe, politicamente falando, como um número qualquer de pessoas com o mesmo interesse sinistro — ou seja, cujo interesse direto e aparente aponta para o mesmo tipo de medidas nocivas; o objetivo desejável seria que nenhuma classe, ou nenhuma associação de classes passíveis de se associarem, deveria ser capaz de exercer uma influência preponderante sobre o governo. Uma comunidade moderna, não dividida internamente por fortes antipatias de raça, língua ou nacionalidade, pode ser considerada como divisível em dois grandes segmentos que correspondem, à exceção de algumas nuances, a duas direções opostas de interesse aparente. Vamos chamá-las (em termos breves e gerais) de trabalhadores, de um lado, e patrões, de outro; incluindo, nesta última, não apenas os capitalistas aposentados e os possuidores de fortunas herdadas, mas também os trabalhadores altamente remunerados (assim como os profissionais liberais), cuja educação e maneira de viver os assemelham aos ricos, e cujo propósito e ambição é serem elevados a esta classe. Com os trabalhadores, por outro lado, podem ser colocados os pequenos patrões, cujos interesses, hábitos e educação lhes deram os mesmos desejos,

gostos e propósitos da classe trabalhadora, incluindo um número considerável de pequenos comerciantes. Em um estado de sociedade assim composto, se o sistema representativo fosse perfeito, e se fosse possível mantê-lo assim, sua organização deveria ser tal que estas duas classes, trabalhadores manuais e suas afinidades de um lado, patrões e suas afinidades de outro, seriam igualmente balanceados, cada um tendo à sua disposição um número igual de votos no Parlamento; visto que, supondo que a maioria de cada classe, em todas as diferenças de opinião, seria governada basicamente pelos interesses de classe, haveria em cada uma minoria para quem essa consideração estaria subordinada à razão, à justiça e ao bem comum; e esta minoria de cada uma delas, juntando-se à maioria da outra, faria pender a balança contra todas as demandas de sua própria maioria que não julgasse dignas de prevalecer.

A razão pela qual, em qualquer sociedade razoavelmente constituída, a justiça e o interesse geral acabam ganhando no final, é que os interesses separados e egoístas da humanidade estarão quase sempre divididos; alguns estão interessados no que é errado, mas outros, também, têm seu interesse privado naquilo que é certo; e os que se orientam por considerações mais elevadas, embora em número muito pequeno e fracos demais para fazerem sua opinião prevalecer sobre todas as outras, geralmente conseguem depois de suficiente discussão e agitação fazer pender a balança para o lado dos interesses privados que estão na mesma direção que eles. O sistema representativo deveria ser constituído de maneira a manter este estado de coisas; não deveriam permitir que qualquer dos interesses seccionais se tornasse forte o suficiente para prevalecer contra a verdade, a justiça, e todos os outros interesses seccionais juntos. Deveria sempre ser mantido um equilíbrio entre os interesses pessoais de modo a fazer com que cada um deles dependa, para ter sucesso, de conseguir convencer pelo menos uma grande parte das pessoas que agem segundo motivos elevados e visões mais abrangentes.

Este livro ou parte dele
não pode ser reproduzido sob nenhuma forma,
por mimeógrafo ou outro meio qualquer,
sem autorização por escrito do Editor.

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário — Asa Norte
70.910 Brasília — Distrito Federal



Copyright © 1980 by Editora Universidade de Brasília

Revisão:

Carlos Roberto Mota Pelegrino

Revisão Gráfica:

Jorge Bruno de Araújo
e Ligia do Amaral Madruga

Capa:

Arnaldo Machado Camargo Filho



M645c Mill, John Stuart, 1806-1873.
O Governo representativo. Trad. de Manoel Innocência de L.
Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

192 p. (Coleção Pensamento Político, 19)

Título original: Consideration on representative government.

1. Democracia — Ciência política. 2. Regime parlamentar
— Ciência política I. Título. II. Série.

CDU — 321.7

CAPÍTULO VII

DA VERDADEIRA E DA FALSA DEMOCRACIA; A REPRESENTAÇÃO DE TODOS, E A REPRESENTAÇÃO DA MAIORIA APENAS

VIMOS QUE os perigos a que está sujeita uma democracia são de dois tipos: o perigo de um baixo nível de inteligência no corpo representativo e na opinião pública que o controla; e o perigo de uma legislação de classes por parte da maioria numérica, sendo ela composta de uma mesma classe. Devemos agora examinar até que ponto é humanamente possível organizar uma democracia de modo a, sem interferir materialmente com os benefícios característicos do governo democrático, eliminar esses dois grandes males, ou pelo menos suavizá-los.

A maneira mais comum de tentar isso é limitar o caráter democrático da representação, através de um sufrágio mais ou menos restrito. Mas existe uma certa consideração prévia, a qual não se deve perder de vista, que modifica grandemente as circunstâncias que tornam necessária essa restrição. Uma democracia perfeitamente igual, em uma nação em que a maioria numérica é composta de uma só classe, está sempre acompanhada de certos males; mas estes males são fortemente agravados pelo fato de que as democracias que existem atualmente não são iguais, mas sim sistematicamente desiguais em favor da classe dominante. Duas idéias completamente diferentes são normalmente confundidas sob o nome democracia. A idéia pura de democracia, de acordo com a sua definição, é o governo do povo inteiro pelo povo inteiro, representado de maneira igual. A democracia, da maneira como é comumente concebida e até agora praticada, é o governo do povo inteiro por uma mera maioria, exclusivamente representada. A primeira idéia é sinônimo da igualdade de todos os cidadãos; a segunda, estranhamente confundida com a primeira, é um governo de privilégios, em nome da maioria numérica, que é praticamente a única a ter voz no Estado. Esta é a consequência inevitável da maneira pela qual se vota atualmente, com uma exclusão total das minorias.

A confusão de idéias aqui é grande, mas é tão fácil de ser esclarecida que se poderia supor que a menor indicação seria suficiente para elucidar a questão aos olhos de qualquer pessoa de inteligência mediana. Assim seria — não fosse a força do hábito — graças a quem a idéia mais simples, se não for familiar, terá tanta dificuldade em se fazer compreendida quanto a mais complicada idéia. A idéia de que a minoria deveria ceder à maioria, o número menor ao maior, é familiar; por conseguinte os homens acham que não devem

levar o raciocínio adiante, não lhes ocorrendo que possa existir um meio termo entre permitir que a minoria tenha um poder igual ao da maioria, e eliminar de vez a minoria. Em um corpo representativo que realmente delibera, a minoria deverá certamente ser derrubada; e em uma democracia igual (uma vez que as opiniões dos eleitores determinam a maioria do corpo representativo) a maioria do povo, através de seus representantes, prevalecerá sobre a minoria e seus representantes. Mas deverá a minoria por isso não ter nenhum representante? Por que a maioria deve prevalecer sobre a minoria, deverá a maioria ter todos os votos, e a minoria nenhum? É realmente necessário que a minoria não seja nem mesmo ouvida? Nada a não ser o hábito e uma associação antiga de idéias podem conciliar uma pessoa racional e uma injustiça inútil. Em uma democracia realmente igual, todas as partes deveriam ser representadas, não desproporcionalmente, mas sim proporcionalmente. Uma maioria de eleitores deveria sempre ter a maioria de representantes; mas uma minoria de eleitores deveria sempre ter uma minoria de representantes. Homem por homem, eles seriam tão bem representados quanto a maioria. Se não o fossem, não haveria um governo igual, mas sim um governo de desigualdade e privilégio — uma parte do povo dominando o resto; uma outra parte cujo direito a uma porção justa de influência na representação lhe é negado, e isto contra toda a justiça social, e sobretudo contra o princípio da democracia, que proclama a igualdade como sendo a sua própria raiz e fundamento.

A injustiça e a violação do princípio não são menos flagrantes porque os que sofrem são uma minoria; uma vez que não haverá sufrágio igual nos lugares onde um indivíduo isolado não contar tanto quanto qualquer outro indivíduo isolado na comunidade. Mas não é apenas a minoria que sofre. A democracia, assim constituída, não cumpre nem mesmo o seu objetivo mais evidente qual seja o de dar, em todos os casos, os poderes do governo à maioria numérica. O que ele faz é algo bem diferente: dá esses poderes a uma maioria da maioria; que pode ser, e frequentemente é, uma minoria do todo. É sobretudo nos casos extremos que se pode testar o valor de um princípio; suponhamos então que, em um país governado por um sufrágio igual e universal, haja uma eleição contestada em cada colégio eleitoral, e que cada eleição seja ganha por uma pequena maioria. O Parlamento assim formado representa pouco mais que a maioria simples do povo. Este Parlamento se põe a legislar e adota certas medidas importantes por meio de uma maioria simples dentro dele próprio. Que garantia teremos de que estas medidas estarão de acordo com os desejos da maioria do povo? Quase metade dos eleitores, tendo sido derrotada nos *hustings* (plataforma eleitoral), não teve nenhuma influência nas decisões; toda esta metade poderá ser, e a maioria dela certamente será, hostil às medidas, tendo votado contra aqueles que as elaboraram. Quanto aos outros eleitores, quase a metade terá escolhido representantes que, por suposição, terão votado contra as medidas. É impossível, portanto, e nada improvável, que a opinião que prevalecer seja do agrado apenas de uma minoria da nação, embora seja uma maioria dentro daquela porção da nação que as instituições do país transformaram em classe dominante. Se a democracia significa a ascendência segura da maioria, a única maneira de assegurar isto é permitir que cada número individual tenha o mesmo valor na edição. Qualquer minoria deixada de fora, seja de propósito, seja pela maneira de funcionar do mecanismo, não dará o poder à maioria, mas sim a uma minoria em algum outro lugar da escala.

A única resposta possível a este raciocínio é que, estando a opinião dominante sujeita a variações de acordo com as localidades, a opinião que for minoria em alguns lugares será maioria em outros, e que no geral todas as opiniões existentes nos eleitorados terão uma fração justa de vozes na representação. Isto é mais ou menos verdade no estado atual do sistema eleitoral; assim não fosse, a discordância da Casa com o sentimento geral do país logo se tornaria evidente. Mas deixaria de ser verdade se o direito de votar fosse estendido a um número maior de pessoas; ainda mais se fosse estendido a toda a população; neste caso a maioria em cada localidade seria constituída de trabalhadores braçais, e quando houvesse alguma questão pendente sobre a qual esta classe não estivesse de acordo com o resto da comunidade, nenhuma outra classe conseguiria se fazer representar. Mesmo agora, não é desagradável o fato de que um número muito grande de eleitores, desejosos e ansiosos por serem representados, não vejam no Parlamento nenhum membro pelo qual tenham votado? Será justo que todos os eleitores de Maryleborne estejam obrigados a se fazerem representar por dois candidatos das assembléias paroquiais? Que cada eleitor de Finsbury ou Lambeth esteja obrigado a se fazer representar (de acordo com a crença geral) por taberneiros? Os eleitorados das grandes cidades, aos quais pertencem as pessoas mais bem-educadas e de maior espírito público, estão agora mal representadas ou sem nenhuma representação. Os eleitores que não são do mesmo partido político que a maioria local não são representados. Daqueles que estão do mesmo lado que a maioria, grande parte está mal representada; foram obrigados a aceitar o homem que teve o maior número de votos em seu partido, embora suas opiniões divergissem das deles em todos os outros assuntos. O estado de coisas é, em muitos aspectos, bem pior do que se a minoria não pudesse votar; assim, pelo menos, a maioria poderia ter um membro que a representasse naquilo que ela tem de melhor; ao passo que agora a necessidade de não dividir o partido, por meio de beneficiar os adversários, faz que todos votem no primeiro que aparecer defendendo as cores do partido, ou na pessoa que tiver sido indicada pelos líderes locais; e estes, mesmo que sua escolha não esteja influenciada por seus interesses pessoais, coisa rara, estão obrigados, para poderem estar certos de reunir todas as suas forças, a apresentar um candidato contra quem ninguém no partido possa ter fortes objeções — ou seja, um homem sem nenhuma peculiaridade distinta, e sem opiniões conhecidas a não ser a insígnia do partido.

Os Estados Unidos nos proporcionam um exemplo gritante: nas eleições presidenciais, o partido mais forte não ousa jamais indicar um de seus homens mais fortes, os quais, pelo mero fato de terem estado muito tempo em evidência, poderiam ser recusados por uma fração ou outra do partido, não sendo portanto uma cartada tão segura quanto uma pessoa de quem o público nunca tenha ouvido falar. Assim, a pessoa escolhida, mesmo pelo partido mais forte, representa talvez apenas o desejo real daquela margem estreita existente entre um partido e outro. Qualquer seção eleitoral, cujo apoio seja necessário, possui um poder de voto sobre o candidato. Qualquer seção que persistir mais obstinadamente pode induzir as outras a aceitar seu candidato; esta perseverança é infelizmente mais comum entre aqueles que visam seus próprios interesses do que os que visam o interesse público. A escolha da maioria, portanto, é determinada pela porção do eleitorado mais tímida, mais limitada, mais cheia de preconceitos, ou então pela que se agarra mais

obstinadamente ao interesse exclusivo da classe; por conseguinte, os direitos eleitorais da minoria, em vez de servir aos propósitos a que se destinam os votos, servem apenas para compelir a maioria a aceitar um candidato da fração pior ou mais fraca de si mesma.

Não é absolutamente surpreendente o fato de que, mesmo reconhecendo estes males, muitas pessoas os considerem um preço necessário para um governo livre; esta foi a opinião de todos os amigos da liberdade até bem recentemente. Mas o hábito de tachá-los de irremediáveis tem se tornado tão inveterado que muitas pessoas parecem ter perdido a capacidade de encará-los como coisas que remediaríamos alegremente se pudessem. Quem se desespera de uma cura está a um passo de negar a existência da doença; o que se segue é a aversão aos remédios, como se a pessoa que os oferecesse estivesse criando um mal, ao invés de propor um tratamento. As pessoas estão tão acostumadas aos males que acham desarrazoado, senão de todo errado, queixar-se deles. Apesar disso, evitáveis ou não, será um amante cego da liberdade aquele para quem estes males não pesarem; que não se alegrar com a descoberta de que eles podem ser eliminados. Agora, é evidente que a neutralização total da minoria não é consequência natural nem necessária da liberdade; esta neutralização está diametricamente oposta ao primeiro princípio da democracia, ou seja, a representação proporcional aos números. O fato de que as minorias devam ser adequadamente representadas é parte essencial da democracia. Sem isto, não será possível uma verdadeira democracia — haverá apenas uma falsa aparência de democracia.

Aqueles que viram e sentiram, em diferentes graus, a força destas considerações, propuseram vários expedientes através dos quais os males poderiam, mal ou bem, ser eliminados. Lord John Russell, em um de seus projetos de reforma, introduziu uma cláusula segundo a qual certos eleitorados poderiam indicar três membros, e os eleitores poderiam votar apenas em dois deles; e o Sr. Disraeli, em presentes debates, lembrou este fato criticando-o por ser, aparentemente, de opinião de que a um político conservador convém melhor se preocupar apenas com os meios de se afastar com desdém de todo aquele que cometesse o engano de se preocupar com os fins¹. Outros propuseram que a cada eleitor fosse permitido votar apenas em um dos membros. Segundo estes dois projetos, uma minoria que fosse igual ou superior a um terço do eleitorado local poderia indicar um dos três membros. O mesmo resultado poderia ser obtido de maneira ainda

1 Esta maneira do Sr. Disraeli (contra a qual Sir John Parkington imediatamente protestou, o que contou muito a seu favor) é um exemplo gritante, dentre muitos outros, do pouco que os líderes conservadores entendem dos princípios conservadores. Sem pretender exigir dos partidos políticos uma dose suficiente de virtude e discernimento para compreender e aplicar no momento adequado os princípios dos adversários, faz-se contudo necessário dizer que seria um grande progresso se cada partido entendesse e agisse de acordo com os seus próprios princípios. Feliz seria a Inglaterra se os conservadores votassem por tudo o que fosse conservador, e os liberais por tudo o que fosse liberal. Não teríamos então que esperar tanto tempo por coisas que, como a medida em questão e muitas outras tão importantes quanto ela, são ao mesmo tempo conservadoras e liberais. Os conservadores, sendo pela força de sua essência o partido mais obtuso, são culpados dos maiores pecados cometidos a esse respeito; é uma verdade melancólica o fato de que, se qualquer medida fosse proposta, sobre qualquer assunto, verdadeiramente, grandemente e providentemente conservador, mesmo que os liberais estivessem dispostos a aprová-la, a grande massa dos conservadores se lançaria cegamente contra ela e impediria a sua aprovação.

melhor se, como propõe muito acertadamente James Gerth Marshall, cada eleitor mantivesse seu direito a três votos, mas tivesse a liberdade de dar todos os três ao mesmo candidato. Estes planos, embora infinitamente melhores do que nada, não passam de paliativos e alcançam o objetivo de maneira muito imperfeita, de vez que as minorias locais inferiores a um terço, e todas as minorias, por numerosas que sejam, formadas de diversos eleitorados, permanecem sem representação. É lamentável, contudo, que nenhum desses planos tenha sido levado a efeito; qualquer um deles teria reconhecido o princípio certo e teria preparado os meios para sua aplicação mais completa. Mas a verdadeira igualdade de representação nunca será obtida, enquanto os eleitores isolados, em número suficiente para formar um eleitorado, onde quer que residam, não puderem se encontrar para indicar um representante. Este grau de perfeição na apresentação parecia impraticável até que um homem de grande talento, capaz ao mesmo tempo de ter grandes visões gerais e de juntar detalhes práticos — Thomas Hare — provou a sua viabilidade ao elaborar um esquema de procedimento, incluído em um projeto de Ato do Parlamento, um esquema que tem o mérito quase inigualável de desenvolver um grande princípio do governo de maneira próxima de perfeição ideal no que tange ao objetivo específico em questão, ao mesmo tempo em que atinge vários outros fins quase tão importantes.

De acordo com este esquema, a unidade representativa, ou seja, a quota de eleitores com direito a um representante, seria determinada pelo mesmo processo utilizado para extrair as médias — o número de eleitores sendo dividido pelo número de cadeiras na Casa; todo o candidato que atingisse a quota seria indicado, não importando de que eleitorados locais tivessem sido originados os votos. Os votos seriam, como agora, dados localmente; mas os eleitores teriam a liberdade de votar em candidatos de qualquer parte do país. Portanto, os eleitores que não quisessem ser representados por nenhum dos candidatos locais, poderiam ajudar com seus votos a indicação da pessoa que melhor lhes parecesse adequada, dentre todas as que se tivessem apresentado em todo o país. Este procedimento atenderia à minoria que, de outra maneira, estaria totalmente desprovida de direitos eleitorais. Mas é importante que, não apenas os que se recusam a votar em um dos candidatos locais, mas também aqueles que votam em um deles e são derrotados, sejam capazes de encontrar em outro lugar a representação que não conseguiriam obter em seu próprio distrito. Para tanto, imaginou-se que cada eleitor entregaria uma lista de votos, contendo vários outros nomes além do de seu candidato preferido. Seu voto valeria apenas para um candidato; mas se o alvo de sua primeira escolha não conseguisse se eleger, por não ter alcançado a quota, o segundo talvez tivesse mais sorte. O eleitor poderia fazer uma lista maior, por ordem de preferência, de modo que os nomes que encabeçassem a lista não conseguissem de maneira alguma atingir a quota, ou se já a tivessem atingido, o voto ainda poderia ser desviado para algum outro candidato a quem poderia ajudar. Para obter o exato número de membros exigido para completar a Casa, bem como para evitar que candidatos demasiado populares englobem todos os votos disponíveis, é necessário que, não importa o número de votos que cada candidato conseguir, só o suficiente para atingir a quota seja contado a seu favor; os votos excedentes seriam contados em favor dos candidatos que estivessem em segundo lugar das listas de preferência dos eleitores. Para determinar que votos seriam contados em favor de cada candidato, e que votos seriam

desviados, vários métodos foram propostos, nos quais não nos deteremos aqui. Naturalmente, um candidato ficaria com os votos de todos aqueles que não quisessem ser representados por outra pessoa; quanto ao restante, à falta de coisa melhor, um sorteio seria o procedimento mais recomendável. As listas de votos seriam remetidas a um órgão central, onde os votos seriam contados e arrumados por ordem de primeira, segunda e terceira escolha, etc.; as quotas seriam atribuídas aos candidatos, até que a lotação da Casa estivesse completa — primeiras escolhas sendo preferidas às segundas, as segundas às terceiras e assim por diante. As listas de votos e todos os elementos de cálculo seriam colocados em arquivos públicos, acessíveis a todos os interessados; todo aquele que se julgasse injustiçado teria como justificar sua pretensão.

Estes são os traços principais do esquema. Para um conhecimento mais detalhado de seu simples mecanismo, posso indicar o “Tratado sobre a Eleição de Representantes”, do Sr. Hare (um pequeno volume publicado em 1859)², é um trabalho do Sr. Henry Fawcett (hoje professor de economia política da Universidade de Cambridge), publicado em 1860, intitulado “O Projeto de Reforma do Sr. Hare, Simplificado e Explicado”. Este último é uma exposição extremamente clara e concisa do plano, reduzido aos seus elementos mais simples pela omissão de algumas medidas originais do Sr. Hare, as quais, embora benéficas em si, mais faziam complicar do que acrescentar alguma coisa à sua utilidade prática. Ouso antecipar que, quanto mais forem estudados estes trabalhos, mais forte será a impressão que se terá da perfeita viabilidade do projeto, e de suas amplas vantagens. Tão grandes e tão numerosas são estas vantagens que, a meu ver, situam o plano do Sr. Hare entre as maiores melhorias jamais feitas na teoria e na prática do governo.

Em primeiro lugar, o plano garante a representação proporcional ao número de divisões do corpo eleitoral; não apenas dos dois grandes partidos, e talvez de algumas grande minorias seccionais em certas localidades, mas também de todas as minorias do país, em número suficiente para ter, segundo os princípios de uma justiça equânime, direito a um representante. Em segundo lugar, nenhum eleitor seria, como agora, representado nominalmente por alguém que não tivesse escolhido. Cada membro da Casa seria representante de um eleitorado unânime. Representaria 1.000, 2.000, 3.000 ou 10.000 eleitores, seja qual for a quota, cada um dos quais tendo não apenas votado neles, mas também feito sua escolha entre candidatos de todo o país; não seria meramente uma escolha entre duas ou três laranjas podres, provavelmente sua opção no mercado local. Desta forma, o laço entre o eleitor e o representante teria uma força e um valor até agora nunca experimentados. Cada um dos eleitores se identificaria pessoalmente com seu representante, e cada representante com seu eleitorado. O representante saberia que as pessoas que tivessem votado nele o teriam feito ou porque dentre todos os candidatos ao Parlamento ele era o que melhor se identificava com suas próprias opiniões, ou porque ele era aquele cuja capacidade e caráter melhor mereciam suas atenções e confiança. O membro do Parlamento representaria pessoas, e não meramente os tijolos e o alicerce de cada

² Em uma segunda edição, publicada recentemente, o Sr. Hare fez importantes melhorias em algumas disposições detalhadas.

cidade; representaria os eleitores, e não meramente as pessoas mais importantes de cada paróquia. Ainda assim, tudo aquilo que merece ser preservado no sistema atual de representação seria conservado. Embora o Parlamento da nação deva ter o mínimo possível a ver com assuntos puramente locais, nos casos em que tem de mexer com estes assuntos precisa de membros especialmente designados para velar sobre os interesses de cada localidade importante; isto continuaria a ser feito. Em todas as localidades que tivessem muita gente eleitora do que o suficiente para preencher a quota, a maioria certamente preferiria ser representada por alguém do lugar, alguém que conhecesse e morasse no local, além de ser adequada para a função, se esta pessoa pudesse ser encontrada entre os candidatos apresentados. Seriam principalmente as minorias, que, não querendo apoiar o candidato local, procurariam em outras localidades por um candidato que tivesse probabilidade de receber outros votos além do seu.

De todos os tipos possíveis de representação nacional, este é o que oferece a melhor segurança em termos de qualidades intelectuais desejáveis para os representantes. No momento, é do conhecimento geral o fato de que está cada vez mais difícil, para as pessoas que possuem apenas talento e caráter, entrar para a Câmara dos Comuns. As únicas pessoas que podem se fazer eleger são aquelas que possuem influência local, ou que vão abrindo seu caminho por meio de grandes gastos, ou que, a convite de dois ou três comerciantes ou advogados, são retirados de seus clubes londrinos por um dos dois grandes partidos, como pessoas com cujos votos os partidos podem sempre contar. No sistema do Sr. Hare, os que não gostassem de seus candidatos locais, ou que não conseguissem levar adiante o candidato de sua preferência, poderiam escolher os nomes para suas listas de votos dentre todas as pessoas de reputação nacional constantes da lista de candidatos, com cujos princípios políticos gerais simpatizassem. Quase todas as pessoas, portanto, que tivessem conseguido se destacar de alguma maneira, mesmo desprovidas de influência local e mesmo sem ter jurado obediência a nenhum partido, teriam uma chance razoável de completar suas quotas; e com tal estímulo estas pessoas tenderiam a se candidatar em grande número. Centenas de homens capazes, de opiniões independentes, que não teriam a menor chance de serem escolhidos pela maioria de nenhum distrito eleitoral, se fizessem conhecidos em quase todas as partes do reino por meio de seus escritos ou por meio de seus esforços em algum ramo do serviço público; e se todos os votos que lhes fossem dados em todos os distritos eleitorais pudessem ser contados, eles talvez pudessem completar suas quotas. É impossível encontrar um outro sistema por meio do qual o Parlamento possa estar tão certo de arregimentar a própria elite do país.

É não seria apenas através dos votos das minorias que este sistema eleitoral poderia elevar o nível intelectual da Câmara dos Comuns. As maiorias se veriam forçadas a procurar membros de categoria muito mais elevada. A partir do momento em que os indivíduos que compõem a maioria não estivessem mais obrigados a escolher entre votar apenas nas pessoas indicadas pelos líderes locais ou absolutamente não votar; a partir do momento em que o indicado pelos líderes tivesse que enfrentar a concorrência não apenas dos indicados pelas minorias, mas também a de todas as pessoas de reputação estabelecida no país, que estivessem dispostas a servir; aí então seria impossível continuar impondo aos eleitores a primeira pessoa que aparecesse com o lema do partido na ponta

da língua e três ou quatro mil libras no bolso. A maioria insistiria em ter candidatos dignos de sua escolha, ou então iria votar em outro lugar, fazendo com que a minoria prevalecesse. Cessaria a escravidão da maioria à porção menos apreciável de si mesma — os melhores e mais capazes das notabilidades locais seriam o alvo da preferência dos indivíduos; se possível os que já fossem conhecidos fora da localidade, de modo a fortalecer a candidatura com votos de outros lugares. Os distritos eleitorais disputariam os melhores candidatos, e se rivalizariam para escolher dentre os homens de conhecimento e relações locais os que mais se destacassem sob todos os aspectos.

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. Mas muito embora as inteligências e caracteres superiores estejam sempre em menor número, faz muita diferença o fato de serem ouvidas ou não. Na falsa democracia que, ao invés de prever a representação de todos, concede-a apenas às maiorias locais, a minoria instruída poderá não ter nenhuma voz no corpo representativo. É admitido o fato de que na democracia americana, construída de acordo com este modelo falso, as pessoas mais cultas das comunidades raramente se candidatam ao Congresso mas às Assembléias Estaduais, de tão pequena a possibilidade que têm de serem eleitas, à exceção daquelas que se mostram dispostas a sacrificar suas próprias opiniões e maneiras de pensar e a se tornarem porta-vozes de seus inferiores no saber.

Se, porventura, um plano semelhante ao do Sr. Hare tivesse sido apresentado aos esclarecidos e patrióticos fundadores da República Americana, as Assembléias Federal e Estaduais teriam tido em suas fileiras muitos desses homens de valor, e a democracia teria sido poupada na maior acusação que lhe pode ser feita e de um dos seus mais formidáveis males. Contra este mal, o sistema de representação pessoal proposto pelo Sr. Hare é quase que um medicamento específico. A minoria de mentes instruídas espalhada pelos distritos eleitorais poderia se unir para eleger um certo número, proporcional ao seu próprio número, de homens dentre os mais capazes do país. Ela teria fortes razões para escolher tais homens, uma vez que de nenhuma outra maneira sua pequena força numérica conseguiria algum feito importante. Os representantes da maioria, além do fato de que eles mesmos seriam melhorados em qualidade, por força do próprio sistema, já não estariam mais em vantagem absoluta. É certo que ainda excederiam os outros em número, da mesma maneira que uma classe excede a outra no país; ainda teriam mais vozes que os outros, mas teriam que falar e votar em sua presença, estando sujeitos, portanto, à sua crítica. Quando surgisse alguma diferença de opinião, teriam de enfrentar os argumentos da minoria instruída com raciocínios consistentes, ao menos na aparência; e como não poderiam simplesmente afirmar estarem no caminho certo como fazem os que se dirigem a auditórios já unânimes, poderia ocasionalmente acontecer que eles viessem a se convencer de que estavam errados. Partindo do princípio de que eles estariam geralmente bem-intencionados (o mínimo que se pode esperar de uma representação escolhida com imparcialidade), suas próprias mentes seriam sensivelmente elevadas pela influência das mentes com as quais estariam em contato, e até mesmo em conflito. Os defensores das doutrinas não-populares

não exporiam mais suas idéias em livros e publicações periódicas, lidos apenas pelos membros de seu próprio partido; as filhas adversárias teriam de se enfrentar face a face, propiciando uma comparação justa de suas forças intelectuais na presença do país. Seria então possível descobrir que a opinião que prevalece pela contagem de votos continuaria prevalecendo se os votos fossem pesados além de contados.

A multidão tem um instinto verdadeiro para descobrir uma pessoa capaz, se está tiver os meios de mostrar-lhe os seus talentos. Quando tal pessoa não consegue ter reconhecido pelo menos parte de seu mérito, a culpa é das instituições e costumes que a mantêm na obscuridade. Nas democracias antigas não havia meios de manter na obscuridade um homem capaz; ele não precisava do consentimento de ninguém para se tornar um conhecido público. Isto não acontece no governo representativo; e os melhores amigos de democracia representativa não podem deixar de temer que o novo Temístocles ou o novo Demóstenes, cujos conselhos poderiam salvar a nação, jamais consigam uma cadeira no Parlamento. Mas se puder ser garantida a presença na Assembléa Representativa de pelo menos algumas das melhores cabeças do país, embora o restante consista apenas de inteligências medianas, a influência destas mentes privilegiadas se faria fortemente sentir nas deliberações gerais, embora elas sejam tidas como geralmente contrárias ao sentimento e à opinião popular. Não consigo conceber outra maneira de garantir tão positivamente a presença de tais mentes quanto no sistema proposto pelo Sr. Hare.

Esta porção mais instruída da Assembléa seria também o órgão apropriado para exercer uma grande função social, que não foi prevista em nenhuma das democracias existentes, mas que sem a qual nenhum governo poderá escapar à degenerescência e à deterioração. Podemos chamar esta função de *Antagonismo*. Em todos os governos existe um poder mais forte do que todo o resto; e o poder mais forte tende sempre a se tornar o poder único. Em parte intencionalmente, em parte inconscientemente, o poder mais forte está sempre tentando fazer que os outros se curvem perante ele; e não descansa enquanto existir algo que lhe faça frente constantemente, alguma influência que não esteja de acordo com seu espírito. Contudo, se conseguir derrotar todas as influências rivais, e moldar as coisas segundo seu próprio modelo, termina o progresso e começa o declínio para o país. O desenvolvimento dos homens é produto de muitos fatores, e nenhum poder constituído até agora pela mão do homem os inclui a todos; mesmo o poder mais benéfico só contém alguns dos requisitos do bem — e para que o progresso possa continuar, os outros requisitos devem ser extraídos de alguma outra fonte. As comunidades só progridem enquanto existe um conflito entre o poder mais forte e algum outro poder rival — entre as autoridades espirituais e as autoridades temporais; entre as classes militares ou territoriais e as classes trabalhadoras; entre o rei e o povo; entre os reformadores ortodoxos e os reformadores religiosos. Quando um dos lados consegue uma vitória tão completa a ponto de pôr fim à contenda, e nenhum outro conflito toma seu lugar, surge primeiro a estagnação, e depois a deterioração. A ascendência da maioria numérica é menos injusta, e no geral menos nociva, do que muitas outras; mas está sujeita aos mesmos perigos, e até com maior probabilidade. Quando o governo está nas mãos de Um ou de Poucos, os Muitos existem sempre como um poder rival, que pode não ser forte e suficiente para controlar o outro, mas cuja opinião e sentimento são um apoio moral, e

até mesmo social, para todos aqueles que, seja por convicção, seja por interesse contrário, se opõem a qualquer uma das tendências da autoridade governante. Mas quando a democracia é absoluta, não existe Um ou Poucos fortes o suficiente para sustentar as opiniões dissidentes e os interesses prejudicados ou ameaçados. A grande dificuldade do governo democrático tem sido, até hoje, de que maneira munir a sociedade democrática do que foi encontrado em todas as sociedades que se mostraram capazes de um progresso superior e constante — um apoio social, um ponto de apoio, para a resistência individual às tendências do poder governante; uma proteção, um ponto de convergência, para as opiniões e interesses que são desfavorecidos pela opinião pública. Pela falta deste ponto de apoio, as democracias antigas e quase todas as democracias modernas ou se dissolveram, ou se tornaram estacionárias (o que significa uma lenta deterioração), como consequência da predominância exclusiva de apenas parte das condições do bem-estar social e mental.

Ora, o sistema da representação nacional foi concebido para superar este defeito da melhor maneira possível, dadas as circunstâncias em que se encontra a sociedade moderna. A única maneira de suprir ou corrigir os instintos da maioria democrática, é através da minoria instruída; mas, da maneira como as democracias são normalmente constituídas, esta minoria não possui um órgão canalizador de sua influência — o sistema do Sr. Hare nos proporciona este órgão. Os representantes eleitos para o Parlamento pela agregação das minorias desempenhariam com a maior perfeição o papel deste órgão. Uma organização separada das classes instruídas, fosse ela praticável, seria alvo de inveja e só poderia evitar ser ofensiva se não exercesse absolutamente nenhuma influência. Mas se a elite dessas classes fizesse parte do Parlamento, em igualdade de condições com todos os outros membros — representando o mesmo número de cidadãos, a mesma fração numérica da vontade — sua presença não causaria ressentimento a ninguém, esta elite estaria na mais vantajosa das posições, tanto para fazer ouvir sua opinião e seus conselhos em todos os assuntos importantes, quanto para tomar parte ativa nos negócios públicos. Suas habilidades lhes trariam provavelmente mais do que sua quota devida na administração do governo; assim como os atenienses, que não confiavam a Cleon ou Hipérbolo funções públicas de responsabilidade (a missão de Cleon a Pilos e Anfipolis foi simples exceção), mas que empregavam constantemente Nícias, Teramenes e Acebíades em missões tanto no interior quanto no exterior, embora estes três reconhecidamente simpatizassem mais com a oligarquia do que com a democracia. A minoria instruída contaria apenas como número no voto real; mas, como poder moral, contaria muito mais em virtude de sua sabedoria e da influência que esta sabedoria exerceria sobre o resto da Assembléia. Seria difícil para a ingenuidade humana conceber um sistema mais adequado para manter a opinião pública dentro dos limites da razão e da justiça, e para protegê-la das várias influências degradantes que ameaçam o lado frágil da democracia. Um povo democrático poderia assim contar com aquilo que de outro modo certamente lhe faltaria — líderes com um nível intelectual e de caráter superior ao seu próprio. A democracia moderna teria seu Péricles ocasional, e seu grupo habitual de mentes superiores e orientadores.

Ao lado de tantos argumentos para responder afirmativamente à questão, existirão outros para uma solução negativa? Nada que resista a um exame profundo, se as pessoas puderem ser levadas a uma consideração séria de uma coisa nova. Na verdade, existirão

peçoas que, sob as cores da justiça e da igualdade, pretenderão apenas substituir a essência da classe pobre pela da classe rica; estes certamente não estarão de acordo com um plano que vise nivelar as duas classes. Mas não acredito que este desejo exista atualmente entre as classes trabalhadoras da Inglaterra, embora não possa responder pelo efeito que nelas causariam a oportunidade e os artificios demagógicos. Nos Estados Unidos, onde a maioria numérica vem já há muito tempo exercendo um despotismo coletivo completo, ela estaria tão pouco disposta a abrir mão dele quanto um despota individual ou uma aristocracia. Mas acredito que a democracia inglesa, pelo menos por enquanto, se contente em ser protegida contra uma legislação específica de classe, sem exigir o poder de exercer por sua vez este privilégio.

Entre as pessoas que se opõem ostensivamente ao esquema do Sr. Hare, algumas pretendem que o plano seja impraticável; mas veremos que estas pessoas apenas ouviram falar dele, ou só fizeram um exame leve e superficial de seu conteúdo. Outras não conseguem admitir a perda do que chamam o caráter local da representação. Para elas, uma nação não seria constituída de pessoas, mas sim de unidades artificiais criadas pela geografia e pela estatística; o Parlamento deveria representar cidades e condados, e não seres humanos. Mas ninguém pretende destruir as cidades e os condados. Podemos supor que as cidades e os condados estarão representados a partir do momento em que as pessoas que os habitam estiverem representadas. Sentimentos locais não podem existir sem alguém que os sinta; nem interesses locais sem alguém que se interesse por eles. Se as pessoas que têm estes interesses e sentimentos conseguirem sua quota de representação, estes interesses e sentimentos estarão representados em comum com outros interesses e sentimentos de outros seres humanos. Não consigo ver por que razão os interesses e sentimentos que dividem a humanidade em localidades devam ser os únicos dignos de serem representados; nem por que razão as pessoas que possuem outros interesses e sentimentos, que valorizam mais do que os interesses e sentimentos geográficos, devam ser reduzidas a estes últimos, como único princípio de sua classificação política. A noção de que Yorkshire e Middlesex têm direitos distintos dos de seus habitantes, ou de que Liverpool e Exeter sejam o alvo verdadeiro das atenções do legislador, é um espécime interessante da ilusão produzida pelas palavras.

Contudo, as pessoas que fazem estas objeções cortam o assunto dizendo que o povo da Inglaterra jamais aceitaria sistema semelhante. Não tentarei dizer o que o povo da Inglaterra provavelmente pensaria dessas pessoas que pronunciam um julgamento tão sumário sobre sua capacidade de entender e de avaliar, e que consideram supérfluo examinar se uma coisa é certa ou errada antes de recusá-la. De minha parte, não acredito que o povo da Inglaterra mereça, sem ter sido submetido a uma apreciação justa, ser tachado de irremediavelmente preconceituoso contra tudo aquilo que possa ser bom para si mesmo ou para outros. Parece-me, também, que quando certos preconceitos persistem obstinadamente, a culpa é dos que insistem em considerá-los insuperáveis, como deu culpa por nunca tentarem eliminá-los. Todo e qualquer preconceito será insuperável, se as pessoas que não o sentem se submeterem a ele, o elogiarem e o considerarem uma lei da natureza. Acredito, contudo, não existir nenhuma hostilidade entre as pessoas que já ouviram falar do plano, a não ser aquela desconfiança natural e salutar inspirada

por toda a novidade que não tenha sido suficientemente discutida para deixar evidente os prós e os contras. O único obstáculo sério é o fato de as pessoas não estarem ainda acostumadas à idéia; este obstáculo é realmente formidável, uma vez que a imaginação pode conceber mais facilmente uma grande alteração na substância, do que uma pequena mudança em nomes e na forma. Mas a falta de costume é uma desvantagem que desaparece com o tempo, quando a idéia tem algum valor real. E nos dias de hoje, em que é hábito discutir e tomar interesse vivo pelo progresso, aquilo que anteriormente levava séculos é feito em poucos anos.

Desde a primeira publicação deste tratado, várias críticas foram feitas ao plano do Sr. Hare, críticas que mostram que o plano foi submetido a um exame mais cuidadoso e mais inteligente do que qualquer que tenha sido feito anteriormente. Este é o curso natural de todos os debates sobre as grandes melhorias. Elas enfrentam de início um preconceito cego, e argumentos aos quais apenas um preconceito cego pode atribuir algum valor. À medida que o preconceito vai enfraquecendo, os argumentos que emprega aumenta de intensidade durante algum tempo. Na verdade, o plano sendo melhor compreendido, seus inevitáveis inconvenientes e as circunstâncias que impedem que produza imediatamente todo o bem de que é intrinsecamente capaz aparecem tanto quanto os seus méritos. Mas, de todas as objeções aparentemente fundamentadas que chegaram ao meu conhecimento, não há uma que não tenha sido prevista, examinada e debatida pelos defensores do plano, e considerada irreal ou facilmente superável.

A mais séria, aparentemente, é a que pode ser mais brevemente respondida; a suposta impossibilidade de evitar a fraude, ou suspeita de fraude, nas operações do Órgão Central. A publicidade, e a total liberdade de inspecionar as listas de votos depois da eleição eram as garantias previstas; mas estas garantias, certas pessoas afirmam, seria inútil, uma vez que, para conferir as eleições, um eleitor teria que repassar todo o trabalho feito pela equipe de funcionários. Seria certamente uma objeção forte, se houvesse realmente a necessidade de que as eleições fossem verificadas individualmente por cada eleitor. Mas ocorre que tudo o que um eleitor teria de fazer, em termo de verificação, seria conferir o uso feito de sua própria lista de votos; para tanto, todas as listas seriam devolvidas, depois de um certo tempo, para os remetentes. E aquilo que o eleitor não poderia fazer sozinho seria feito em seu lugar pelos candidatos derrotados e seus agentes. Os candidatos derrotados que acreditassem terem sido prejudicados, poderiam contratar, individualmente ou em conjunto, uma firma que verificasse todo o processo da eleição; e se detectassem algum erro material, os documentos seriam remetidos a uma Comissão da Câmara dos Comuns, por quem todo o processo eleitoral da nação seria examinado e conferido dez vezes mais rápido e mais barato do que o exame de uma única eleição pelo Comitê Eleitoral no sistema atualmente em vigor.

Assumida a viabilidade do plano, dois casos foram concebidos nos quais os benefícios poderiam ser reduzidos ou substituídos por conseqüências maléficas. Em primeiro lugar, foi dito que um poder excessivo seria dado a grupos ou coligações, uniões sectárias, associações para fins específicos (como a Liga da Lei de Maine, a Sociedade do Escrutínio ou a Sociedade de Liberação), ou a corpos unidos por interesses de classe ou comunhão de crença religiosa. Em segundo lugar, objetou-se que o sistema poderia ser utilizado para

fins partidários. Um órgão central de cada partido poderia distribuir para todo o país uma lista de seiscentos e cinquenta e oito candidatos, para serem votados por cada um de seus membros, espalhados pelos diversos distritos eleitorais. Seus votos excederiam de longe os votos que poderiam ser obtidos por candidatos independentes. O sistema destas listas, segundo afirmam, agiria unicamente em favor dos grandes partidos organizados, como é o caso na América; suas listas seriam aceitas cegamente, e votadas na íntegra — só poderiam ser derrotadas ocasionalmente por grupos sectários ou por grupos de homens unidos por um ideal comum, dos quais já falamos.

A resposta a esta objeção me parece conclusiva. Ninguém pretende que sob o plano do Sr. Hare ou sob qualquer outro plano a organização cessaria de ser uma vantagem. Elementos dispersos estarão sempre em desvantagem, se comparados a corpos organizados. Como o plano do Sr. Hare não pode alterar a natureza das coisas, devemos esperar que todos os partidos ou grupos, grandes ou pequenos, que possuam alguma organização, tirem dela o máximo partido para fortalecer sua influência. Mas sob o sistema vigente estas influências são tudo. Os elementos dispersos não são absolutamente nada. Os eleitores que não pertencem a nenhum grupo político, grande ou pequeno, não têm a menor chance de ter seus votos aproveitados. O Sr. Hare lhes fornece esta chance. Eles podem ter maior ou menor habilidade em utilizá-la. Podem obter sua quota de influência, ou algo bem abaixo dela. Mas o que quer que consigam será lucro líquido. E uma vez que se reconhece o fato de que cada interesse mesquinho, cada associação para propósitos insignificantes, comportaria uma organização, por que deveríamos supor que o grande interesse da inteligência e caráter nacionais seria o único a permanecer desorganizado? Já que se admite a possibilidade de uma lista elaborada por uma sociedade de abstinência, ou por uma associação de pobres, por que não admitir a possibilidade de que uma pessoa dotada de espírito público possa elaborar uma lista baseada no mérito pessoal de cada candidato, e fazê-la circular pela vizinhança? E não poderiam algumas destas pessoas, reunindo-se em Londres, selecionar os nomes mais capazes das listas de candidatos dos partidos, sem se preocupar com divisões técnicas de opinião, publicar esta nova lista a um custo insignificante e distribuí-la a todos os distritos eleitorais? Deve-se ter em mente que a influência dos dois grandes partidos, no sistema eleitoral atualmente em vigor, é ilimitada; no sistema do Sr. Hare ela ainda seria grande, mas restrita a certos limites. Nem os grandes partidos, nem os pequenos grupos sectários, seriam capazes de eleger um número superior à proporção do número relativo de seus aderentes. O sistema de listas de candidatos, na América, funciona em condições diversas a estas. Na América os eleitores votam na lista do partido, porque a eleição depende de maioria simples e todo o voto dado a uma pessoa que certamente não conseguirá a maioria é um voto desperdiçado. Mas no sistema do Sr. Hare, um voto dado a uma pessoa de reconhecido valor é tão seguro quanto um voto dado a um candidato de partido. Poderíamos esperar, portanto, que todo liberal ou conservador, que fosse algo mais do que um simples liberal ou conservador, que tivesse opiniões próprias além das de seu partido, riscaria os nomes dos candidatos mais obscuros e insignificantes e colocaria em seu lugar nomes de homens que honram a nação. E a probabilidade de que isto viesse a acontecer seria um forte estímulo para que as pessoas que elaboram as listas de candidatos não se limitassem a colocar apenas nomes devotados

ao partido, mas também incluíssem as notabilidades nacionais que fossem mais simpáticas ao seu partido do que ao partido adversário.

A verdadeira dificuldade, já que não se pode esconder o fato de que existe uma dificuldade, é que os eleitores independentes, os que são desejosos de votar por pessoas de mérito não-patrocinadas, seriam levados a inscrever em suas listas de votos os nomes de um pequeno número destas pessoas e preencher o resto com nomes de simples candidatos de partidos, criando assim eles mesmos adversários mais numerosos a seus candidatos preferidos. Haveria para isto um remédio simples, em caso de necessidade: limitar o número de votos secundários ou eventuais. Não é provável que um eleitor tenha uma preferência independente, baseada no conhecimento, por 658 ou até mesmo 100 candidatos. Haveria pouca objeção a que este número fosse limitado a 20, 50 ou qualquer número que garantisse o exercício de sua escolha pessoal — seu voto como indivíduo, e não como simples soldado do partido. Mas mesmo sem esta restrição, o mal acabaria se eliminando sozinho à medida que o sistema fosse sendo melhor entendido. Destruir este mal seria o objetivo principal de todas as associações e grupos exclusivos, cuja influência seria a mais atingida. Nestes, cada um deles uma pequena minoria em si, correria a palavra de ordem: votem apenas nos seus candidatos especiais, ou pelo menos inscrevam seus nomes primeiro, para que possam contar com todas as chances que sua força numérica assegura, de obter a quota por meio de primeiros votos. E os eleitores que não pertencessem a nenhum grupo exclusivo também aproveitariam a lição.

Os grupos menores teriam exatamente a quantidade de poder que precisam ter. A influência que exerceriam seria exatamente aquela a que teriam direito pelo número de seus eleitores, e nada mais; ao mesmo tempo em que, para conseguir isto, teriam que inscrever, como representantes de seus propósitos especiais, pessoas cujo renome acarretaria votos de eleitores estranhos ao grupo. É curioso observar de que maneira o tipo de argumentos empregados para defender os sistemas vigentes varia de acordo com a natureza do ataque. Não muito tempo atrás, o argumento favorito para apoiar o sistema de representação de época era que, nele, todas as classes e interesses eram representados. E, certamente, todos os interesses ou classes de alguma importância devem ser representados, ou seja, devem ter porta-vozes ou defensores no Parlamento. Mas daí passou-se a afirmar que merecia apoio o sistema que desse aos interesses parciais não apenas defensores, mas o próprio tribunal. Agora, vejam a mudança. O sistema do Sr. Hare torna impossível aos interesses parciais comandar o tribunal, mas lhes garante defensores, e é censurado por fazer exatamente isso! Por reunir os méritos da representação de classe e os méritos da representação numérica, é atacado de ambos os lados ao mesmo tempo.

Mas na verdade, não são objeções como estas que impõem obstáculos à aceitação do plano; é a idéia exagerada que se faz de sua complexidade e que acarreta dúvidas sobre a sua possibilidade de ser levada a efeito. A única resposta completa a esta objeção seria submeter o sistema a um teste. Quando os méritos do plano forem melhor conhecidos, e tivermos portanto obtido um apoio maior por parte dos pensadores imparciais, um esforço deveria ser feito para conseguir que ele fosse introduzido experimentalmente em um campo limitado, assim como as eleições municipais de uma grande cidade. Excelente oportunidade foi perdida, quando decidiu-se dividir a região oeste de Yorkshire para

dar-lhe quatro membros, no intuito de tentar o novo princípio deixando o distrito eleitoral indiviso e permitindo que os candidatos fossem eleitos ao conseguirem um quarto do total de votos dados. Tais experiências dariam apenas uma idéia muito imperfeita do mérito do plano — mas seriam uma exemplificação do seu funcionamento; permitiriam que as pessoas se convencessem de que ele não é impraticável; fariam que as pessoas se familiarizassem com seu mecanismo e proporcionariam meios de julgar se as dificuldades tidas como formidáveis são reais ou apenas imaginárias. O dia em que o Parlamento autorizar uma dessas tentativas parciais inaugurará, creio, uma nova era de reforma parlamentar; destinada a dar ao governo representativo uma forma digna de seu período maduro e triunfante, quando já terá ultrapassado sua fase militante, que foi como o mundo o conheceu até hoje³.

3 No intervalo entre a última e a presente edição deste tratado, soube-se que a existência aqui sugerida foi realmente feita, e em escala maior do que a municipal ou provincial, e tem sido mantida já há alguns anos. Na Constituição Dinamarquesa (não a específica da Dinamarca, mas a Constituição de todo o Reino Dinamarquês), a representação justa das minorias foi prevista por um plano tão idêntico ao do Sr. Hare, que pode servir como mais um exemplo, além dos muitos que já existem, de como as idéias que trazem solução às dificuldades comuns à mente ou à sociedade humanas se apresentam, sem que para isso se comuniquem, a várias mentes superiores ao mesmo tempo. Esta característica da lei eleitoral dinamarquesa foi trazida, claramente e na íntegra, ao conhecimento do público britânico por intermédio de um excelente estudo do Sr. Robert Lytton, publicado, juntamente com outros valiosos relatórios do Secretário de Legação, por ordem da Câmara dos Comuns em 1864. O plano do Sr. Hare, que pode agora também ser chamado de plano do Sr. Andrae, passou assim da posição de simples projeto para a de fato político realizado.

Embora a Dinamarca seja o único país até agora em que a representação pessoal se institucionalizou, a idéia tem progredido rapidamente entre as cabeças pensantes. Em quase todos os países em que o sufrágio universal é agora encarado como uma necessidade, o plano vem rapidamente abrindo caminho — entre os amigos da democracia, como uma consequência lógica de seu princípio; entre os que mais aceitam do que preferem o governo democrático, como um corretivo indispensável de suas inconveniências. Os pensadores políticos da Suíça lideraram o caminho. Os da França os seguiram. Para não mencionar mais ninguém, em um curto espaço de tempo, dois dos mais influentes e mais gabaritados escritores da França, um pertencente aos liberais moderados, o outro à escola democrática extremista, aderiram publicamente ao plano. Entre os seus apoiadores alemães, está um dos mais eminentes pensadores políticos da Alemanha, que é também um membro de destaque do gabinete liberal do Grão-Duque de Baden. Este assunto, entre outros, teve sua participação no importante despertar do pensamento na República Americana, que já é um dos frutos da grande disputa pela liberdade humana. De nossas colônias australianas, as duas principais já submeteram o plano a uma consideração por parte de seus legislativos respectivos, e embora não tenha sido ainda adotado, já possui um partido forte em seu favor; ao passo que o entendimento claro e completo de seus princípios, demonstrado por oradores tanto do lado conservador quanto do lado radical da política, mostra o quão infundada é a noção de que ele seja complicado demais para poder ser compreendido e posto em funcionamento. Nada mais se exige para fazer que o plano e suas vantagens sejam inteligíveis para todos, além de que as pessoas se convençam de que chegou a hora de achar que vale a pena se dar ao trabalho de realmente procurar entendê-lo.

Este livro ou parte dele
não pode ser reproduzido sob nenhuma forma,
por mimeógrafo ou outro meio qualquer,
sem autorização por escrito do Editor.

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário — Asa Norte
70.910 Brasília — Distrito Federal



Copyright © 1980 by Editora Universidade de Brasília

Revisão:

Carlos Roberto Mota Pelegrino

Revisão Gráfica:

Jorge Bruno de Araújo
e Ligia do Amaral Madruga

Capa:

Arnaldo Machado Camargo Filho



M645c Mill, John Stuart, 1806-1873.
O Governo representativo. Trad. de Manoel Innocência de L.
Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

192 p. (Coleção Pensamento Político, 19)

Título original: Consideration on representative government.

1. Democracia — Ciência política. 2. Regime parlamentar
— Ciência política I. Título. II. Série.

CDU — 321.7

CAPÍTULO VIII

DA EXTENSÃO DO SUFRÁGIO

UMA DEMOCRACIA como esta que acabamos de esboçar, na qual todos seriam representados, e não apenas a maioria — onde os interesses, as opiniões, os níveis de inteligência que estão em minoria, seriam ouvidos apesar de tudo, e teriam uma chance de obter, pelo peso de sua reputação, e pela potência de seus argumentos, uma influência superior à sua força numérica — esta democracia, onde existiria a igualdade, a imparcialidade, o governo de todos por todos, a única democracia verdadeira, estaria livre dos grandes males das democracias falsas, hoje em grande número, e que servem de base para a idéia corrente que se faz de democracia. Mas mesmo nesta democracia verdadeira, a maioria, se assim o quisesse, poderia exercer o poder absoluto; e esta maioria seria exclusivamente composta de uma única classe, com os mesmos ideais, os mesmos preconceitos, a mesma maneira de pensar, e tudo isso sem ser altamente cultivada, para não dizer mais. A Constituição estaria, portanto, sujeita aos males característicos do governo de classe; em grau muito menor, evidentemente, do que este governo exclusivo de classe que hoje usurpa o nome de democracia, mas que não tem nenhum freio real a não ser o bom senso, a moderação e a tolerância da própria classe. Se freios desta natureza fossem suficientes, a filosofia do governo constitucional não passaria de solene frivolidade. Toda a confiança que se dá às constituições está baseada na garantia que eles dão, não de que as pessoas não queiram, mas de que não possam, utilizá-la mal. A democracia não será jamais a melhor forma de governo, a não ser que este seu lado fraco possa ser fortalecido; a não ser que possa ser organizada de maneira a não permitir que nenhuma classe, nem mesmo a mais numerosa, possa reduzir todo o resto à insignificância política, e dirigir o curso da legislação e da administração segundo seus interesses exclusivos de classe. O problema está em achar os meios de impedir este abuso, sem sacrificar as vantagens características do governo popular.

Limitar o sufrágio não é a solução, uma vez que acarretaria um exclusão compulsória de parte da população de seu direito à representação. Um dos principais benefícios do governo livre é justamente a educação da inteligência e dos sentimentos que é levada às mais baixas camadas da população, quando esta é chamada a tomar parte em atos que afetam diretamente os grandes interesses do país. Já insisti tanto sobre este assunto, que só volto a ele por serem poucas as pessoas que atribuem às instituições populares toda a importância devida. As pessoas acham fantasioso esperar tanto de uma causa que parece

tão leve — encarar como potente instrumento de progresso mental o exercício de direitos políticos por parte dos trabalhadores manuais. Contudo, se o cultivo mental substancial da massa humana tiver de ser algo mais do que mera ilusão, este é o caminho para chegar a ela. Se alguém ainda tiver dúvidas, chamo em seu testemunho toda a grande obra do Sr. de Tocqueville; em particular suas impressões sobre os americanos. Todos os viajantes se impressionam com o fato de que, de certo modo, todo o cidadão americano é ao mesmo tempo um patriota e uma pessoa de inteligência cultivada; e o Sr. de Tocqueville demonstrou muito bem o quanto estas qualidades estão intimamente ligadas às suas instituições políticas. T tamanha difusão dos gostos, das idéias e dos sentimentos que pertencem às mentes elevadas, jamais foi conseguida em outros lugares, e nem mesmo foi tida como possível¹

No entanto, isto não é nada se comparado ao que poderíamos conseguir com um governo igualmente democrático pela largura de suas bases, mas melhor organizado sob outros aspectos importantes. É certo que a vida política na América é escola das mais valorosas, mas é uma escola da qual os melhores professores são impedidos de participar; as melhores mentes do país são efetivamente excluídas da representação nacional e das funções públicas em geral, como se estivessem sob um regime de incapacidade legal. Além do mais, o povo sendo na América a única fonte do poder, todas as ambições egoístas do país se voltam para ele, como acontece nos países despóticos com relação ao monarca — o povo, como o déspota, é perseguido pela educação e pela bajulação, enquanto os efeitos corrompedores do poder caminham lado a lado com suas influências benéficas e enobrecedoras. Se, mesmo com esta incômoda aliança, as instituições democráticas produzem uma superioridade tão marcante de desenvolvimento mental nas classes mais baixas da América, em comparação com as classes correspondentes na Inglaterra, e em outras partes, o que não poderia ser feito se fosse possível manter a boa influência, eliminando a má? Isto, até certo ponto, pode ser feito, mas sem negar à porção naturalmente mais apática da população uma participação mais ativa nos negócios públicos, o que acarretaria sua inestimável familiarização com interesses maiores, mais distantes e mais complexos. É através da discussão política que o trabalhador manual, cujo emprego é uma rotina, e cuja maneira de viver não o põe em contato com nenhuma variedade de impressões, circunstâncias ou idéias, aprende que causas remotas e acontecimentos em lugares distantes exercem uma influência imediata e sensível sobre seus interesses pessoais

1 O seguinte "trecho do relatório do delegado inglês à Exposição de New York", que cito dos "Princípios de Ciência Social" do Sr. Carey, testemunha de maneira impressionante pelo menos parte da afirmação contida no texto:

"Temos alguns grandes engenheiros e mecânicos, e um grande número de trabalhadores inteligentes; mas os americanos têm grande probabilidade de se tornarem uma nação inteira de pessoas assim. Seus rios já estão infestados de navios a vapor; seus vales estão ficando repletos de fábricas; suas cidades, que superam as de todos os países da Europa, à exceção da Bélgica, Holanda e Inglaterra, abrigam todas as qualidades que distinguem atualmente as populações urbanas; e não há modalidade de arte feita na Europa que não seja feita com habilidade igual ou superior na América, embora estas modalidades tenham nascido e sido aperfeiçoadas na Europa através de várias gerações. Uma nação inteira de Franklins, Stephensons e Watts em potencial, é algo maravilhoso para ser contemplado por outras nações. Em contraste com a relativa inércia e ignorância do povo europeu, qualquer que possa ser a superioridade de umas poucas pessoas bem instruídas e dotadas, a grande inteligência de todo o povo americano é algo digno de atenção".

e reais; e é através da discussão política, e da ação política coletiva, que um homem, cujos interesses são limitados por suas ocupações diárias a um círculo estreito, aprende a simpatizar com seus concidadãos e se torna um membro consciente da grande comunidade. Mas as discussões políticas voam acima das cabeças das pessoas que não possuem direito a voto, e que não se esforçam para consegui-lo. Sua posição, com relação à dos eleitores, é a mesma de uma audiência em uma corte de justiça, comparada à dos doze membros do júri. Não serão os seus votos que serão pedidos, não serão as suas opiniões que tentarão influenciar; as apelações e os argumentos são dirigidos a outros que não ela; de nada importará a decisão que vier a tomar, e haverá muito pouco estímulo e nenhuma necessidade de que venha a tomar uma decisão. Em um governo de alguma forma popular, a pessoa que não tiver direito a voto, nem os meios de consegui-lo, ou estará permanentemente descontente, ou será uma pessoa que acha que os assuntos gerais da sociedade não lhe dizem respeito; um homem para quem esses assuntos devem ser dirigidos por outros, que não tem nada a ver com as leis, a não ser obedecê-las, nem com o interesse público, a não ser como espectador. Nesta condição, em termos de política, saberá ou se preocupará tanto quanto uma mulher comum da classe média, se comparada a seu marido ou a seus irmãos.

Independentemente de todas essas considerações, é uma injustiça pessoal negar a qualquer um, a menos que seja para prevenir males maiores, o direito elementar de ter voz na condução dos assuntos que lhe interessam tanto quanto aos outros cidadãos. Se ele é obrigado a pagar, se pode ser obrigado a guerrear, se lhe é exigido implicitamente que obedeça, ele deveria ter o direito de saber o porquê, de dar ou negar seu consentimento, de ter sua opinião contada pelo que ela vale, mas apenas pelo que ela vale e nada mais. Não devem existir párias em uma sociedade adulta e civilizada; as pessoas não podem ser impedidas de exercer seus direitos, a menos que seja por sua própria culpa. As pessoas que, sem consulta prévia, se apoderam de poderes ilimitados sobre os destinos dos outros, degradam os seus semelhantes. E mesmo em um estágio bem mais avançado do que aquele em que se encontra hoje a mente humana, é natural que os que são assim degradados não sejam tratados com a mesma justiça que os que dispõem de uma voz. Os governantes e as classes governantes têm a necessidade de levar em consideração os interesses e desejos dos que exercem o direito de voto; mas os interesses e desejos dos que não exercem, está a seu critério atendê-los ou não, e, por mais honestamente intencionados que sejam, geralmente estão ocupados demais com o que devem levar em consideração, para terem tempo para se preocuparem com o que podem negligenciar impunemente. Portanto, nenhum sistema de sufrágio que exclua pessoas ou classes, ou seja, em que o privilégio eleitoral não esteja à disposição de todas as pessoas maiores de idade que o desejarem, poderá ser permanentemente satisfatório.

Existem, contudo, certas exclusões motivadas por razões positivas que não conflitam com este princípio, e que, embora sejam um mal em si mesmas, só podem ser eliminadas juntamente com o estado de coisas de que resultam. Encaro como totalmente inadmissível que possa participar do sufrágio uma pessoa que não saiba ler, escrever ou, ainda, executar as operações comuns de aritmética. A justiça exige que, mesmo que o sufrágio não dependa disso, os meios de atingir estes conhecimentos elementares sejam colocados

ao alcance de todas as pessoas, seja gratuitamente, seja a um preço que possa ser pago até mesmo pelos mais pobres. Se fosse este o caso, pensar em dar o sufrágio a um analfabeto seria o mesmo que pensar em dá-lo a uma criança que não saiba falar; e tal pessoa não estaria sendo excluída pela sociedade, mas sim por sua própria preguiça. O fato de a sociedade não ter cumprido seu dever de tornar este grau de instrução acessível a todos é realmente uma injustiça, mas uma injustiça à qual devemos nos resignar. Se a sociedade houver negligenciado o cumprimento de duas obrigações solenes, a mais importante e mais fundamental deve ser cumprida primeiro: a educação universal deve preceder o sufrágio universal. Só aqueles cujo bom senso tiver sido silenciado por uma teoria preconceituosa poderão sustentar que o poder sobre os outros, sobre toda a comunidade, deveria ser dado a pessoas que ainda não dispõem das condições mais comuns e mais essenciais para tomarem conta de si mesmas e para proteger inteligentemente seus próprios interesses e os das pessoas à sua volta. Este argumento poderia, sem dúvida, ser levado mais adiante, e poderia também servir para provar muitas outras coisas. Seria altamente desejável que outras coisas além da leitura, da escrita e da aritmética fossem consideradas como necessárias ao sufrágio; que um conhecimento da conformação da terra, suas divisões naturais e políticas, e elementos de história geral e da história e das instituições de seu próprio país, pudessem ser exigidos de todos os eleitores. Mas este tipo de conhecimento, embora indispensável ao uso inteligente do sufrágio, não é, neste país, nem provavelmente em qualquer outro lugar, à exceção dos Estados Unidos, acessível a toda a população; e também não existe um mecanismo digno de confiança para averiguar se este conhecimento foi adquirido ou não. No momento, tal incentivo levaria à parcialidade, à chacina e a todos os tipos de fraude. É melhor conceder o sufrágio a todos sem distinção, ou recusá-lo a todos indiscriminadamente, do que concedê-lo e recusá-lo a uns e a outros, a critério de um funcionário público. Contudo, no que diz respeito à leitura, à escrita e à aritmética, não há nenhuma dificuldade. Seria fácil exigir, de todos aqueles que se apresentassem ao registro eleitoral, que na presença do escrivão copiassem uma frase de um livro inglês e fizessem algumas operações de aritmética; seria fácil também assegurar a aplicação honesta de uma prova tão fácil, através de regras fixas e de completa publicidade. Esta condição, portanto, deveria em todos os casos acompanhar o sufrágio universal; e, em poucos anos, acabaria por excluir apenas aqueles que dão tão pouca atenção ao privilégio, que seu voto, se fosse dado, não seria geralmente a indicação de uma opinião pública real.

É importante, também, que a assembléia que vota os impostos, tanto gerais quanto locais, deve ser eleita exclusivamente pelos que pagam os referidos impostos. Os que não pagam impostos, dispendo através de seus votos do dinheiro de outras pessoas, têm todas as razões imagináveis para serem pródigos, e nenhum para economizar. Uma vez que se trata de assunto de dinheiro, todo o poder de voto detido por estas pessoas constitui uma violação do princípio fundamental do governo livre; uma situação defeituosa em que o poder de controle se encontra desvinculado do interesse de exercer bem este poder. É o mesmo que permitir que estas pessoas ponham suas mãos no bolso alheio para qualquer propósito que julguem capaz de ser considerado público; tal situação, em algumas das grandes cidades dos Estados Unidos, provocou uma alta exorbitante nos impostos locais,

cujo peso recai quase que exclusivamente sobre as classes mais ricas. A teoria das instituições britânicas é que a representação seja diretamente proporcional à taxação — nem mais, nem menos. Mas, para tanto, é tão necessário quanto desejável que, como condição anexa à universalidade do sufrágio, a taxação chegue até as classes mais pobres. Neste país e em muitos outros, não há nenhuma família de trabalhadores que não contribua com os impostos indiretos, pela compra de chá, café ou açúcar, para não falar em narcóticos ou estimulantes. Mas esta maneira de custear parte das despesas públicas quase não é sentida — o contribuinte, se não for uma pessoa instruída e capaz de reflexão, não identificará seus interesses com a modicidade das despesas públicas de maneira tão íntima como quando o dinheiro necessário lhe for exigido diretamente; e, mesmo supondo que ele assim faça, tomará cuidado para que, por maior que seja a despesa, ele possa, através de seu voto, impedir que o governo imponha taxas adicionais aos produtos que ele consome. Seria melhor cobrar uma taxa direta, na forma simples de uma capitação, de cada pessoa adulta da comunidade; ou que todas as pessoas adultas se tornassem eleitoras por meio do pagamento de uma taxa adicional; ou então que uma pequena taxa anual, variando de acordo com o total das despesas do país, fosse cobrada de todos os eleitores registrados; de modo a que cada membro da comunidade possa sentir que o dinheiro que está voltando é, em parte, o seu próprio, e tenha interesse em reduzir os gastos.

Seja como for, considero óbvio o fato de que o recebimento de uma ajuda financeira por parte do governo representa uma exclusão peremptória do direito de votar. A pessoa que não consegue viver de seu próprio trabalho não tem o direito de se servir do dinheiro dos outros. Ao tornar-se dependente dos outros membros da comunidade para a sua própria subsistência,¹ a pessoa abdica de sua igualdade com relação aos demais. Aqueles a quem ela deve a continuação de sua própria existência podem exigir com justiça a direção exclusiva dos assuntos gerais para os quais ela não acrescenta, ou pelo menos não tanto quanto tira. Como condição para desfrutar do direito de voto, seria aconselhável exigir que o postulante não houvesse recebido nenhuma ajuda do governo (nod doganos) cinco anos anteriores ao momento do registro eleitoral.

Estar em situação de falência mais ou menos caracterizada, ou ter sido enquadrado na lei dos que não podem pagar suas dívidas (Insolvent Act), seriam excludentes do direito de voto até que a pessoa tivesse pago suas dívidas, ou provado não estar já há algum tempo vivendo da caridade pública. O não-pagamento dos impostos, quando tiver persistido por tempo suficiente para afastar a hipótese de inadvertência, seria, ao longo de sua duração, também uma causa de incapacidade. Estas exclusões não são permanentes por natureza. Elas impõem condição que todos são capazes de preencher, se assim o desejarem. Elas tornam o sufrágio acessível a todos os que se encontram nas condições normais de seres humanos; a pessoa que tem de passar sem ele, ou se preocupa muito pouco com ele a ponto de negligenciar o que por si só já está obrigada a fazer, ou então se encontra em um estado geral de depressão e degradação. Quando um homem se encontra nesta situação, o poder político representa muito pouco, uma vantagem que ele não sente; ao sair desta situação, a exclusão política desaparece juntamente com as outras inferioridades.

A longo prazo, portanto (na suposição de que não existem outras restrições além destas que acabamos de citar), podemos esperar que todos estarão de posse de seus direitos de voto, à exceção dos que (cujo número, esperamos, diminuirá pouco a pouco) recebem ajuda do governo, o que daria uma característica universal ao sufrágio. Como vimos, é absolutamente necessário, dentro da concepção estendida e elevada do bom governo, que o sufrágio seja o mais largamente distribuído. Contudo, neste estado de coisas, a grande maioria dos eleitores, em quase todos os países e muito especialmente neste aqui, seria constituída de trabalhadores manuais; e o duplo perigo de um baixo nível de inteligência política e de uma legislação de classe continuaria a existir em um grau considerável. Resta-nos ver se existe algum meio de evitar estes males.

Eles podem ser evitados, se as pessoas sinceramente o desejarem; não por meio de mecanismos artificiais, mas sim seguindo a ordem natural das coisas humanas, que se recomenda a todos nos casos em que não há conflito com interesse pessoal ou opinião tradicional. Em todos os negócios humanos, todas as pessoas diretamente envolvidas, que não estejam sob tutela positiva, têm direito a uma voz; e o exercício deste direito não pode ser impedido quando não for incompatível com a segurança do todo, mas muito embora todos devam ser ouvidos — que todos devam ter vozes iguais é uma proposta diametralmente diferente. Quando duas pessoas que têm um interesse comum em algum assunto defendem opiniões diferentes, a justiça exige que as duas opiniões sejam encaradas como tendo exatamente o mesmo valor? Se, com virtudes iguais, um é superior ao outro em sabedoria e inteligência — ou se, com inteligência igual, um é superior ao outro em virtude — a opinião, o julgamento do ser superior moral ou intelectualmente valem mais do que os do ser inferior; e se as instituições do país afirmarem virtualmente que as duas possuem o mesmo valor, estarão afirmando algo que não é verdade. Uma destas duas pessoas, por ser a melhor ou a mais sábia, tem direito a uma maior influência; a dificuldade está em definir qual das duas tem este direito. Este discernimento é impossível quanto aos indivíduos, mas no que tange às massas ele pode ser feito com exatidão quase satisfatória. Não haveria pretexto para empregar esta doutrina nos casos que podem com razão ser considerados como de direito individual e privado. Em um caso que diga respeito a apenas uma dentre duas pessoas, esta tem o direito de seguir sua própria opinião, por mais sábia que seja a outra pessoa. Mas estamos falando de coisas que dizem igual respeito às duas pessoas; uma situação em que, se a pessoa mais ignorante não submeter sua participação na direção da matéria à orientação da pessoa mais sábia, esta última deverá se submeter à primeira. Qual destes dois expedientes é mais vantajoso para as duas pessoas interessadas, e está em maior conformidade com a conveniência geral das coisas? Se for considerado injusto que um dos dois deva ceder, qual é a maior injustiça? Que o melhor juízo se submeta ao pior, ou o pior ao melhor?

Ora, os assuntos nacionais se enquadram exatamente neste caso de concernência comum, com uma única diferença: não se exige de nenhuma pessoa o sacrificio completo de sua própria opinião. As opiniões individuais podem sempre ser levadas em consideração, ocupando posições de maior ou menor importância, posições mais altas para os sufrágios daqueles cujas opiniões merecerem maior consideração. Neste sistema, não há nada de necessariamente irritante para aqueles a quem se reserva um grau menor de

influência. Não ter voz alguma na direção dos assuntos comuns é uma coisa; ver ser concedida a outros uma voz mais potente, em razão da capacidade maior para a direção destes assuntos, é outra diferente. Cada pessoa tem o direito de se sentir insultada por não ser levada em consideração, por ser encarada como não tendo nenhum valor. Mas apenas um tolo, e um tolo todo especial, se sentirá ofendido pelo reconhecimento de que existem outros cuja opinião, e até mesmo cujo desejo, merecem consideração maior do que os seus. Não ter nenhuma voz naquilo que ao menos em parte lhes diz respeito, é algo a que as pessoas não se submetem voluntariamente; mas quando o que lhes diz respeito, diz respeito também a outras pessoas que entendem melhor do assunto, ver a opinião destas últimas contar mais é algo que as pessoas esperam, e que vai de acordo com a marcha natural de todos os outros assuntos da vida humana. É apenas necessário que esta influência superior seja concedida segundo motivos que as pessoas possam compreender, e cuja justiça elas sejam capazes de perceber.

Apresso-me em dizer que considero inteiramente inadmissível, a não ser a título de munitivo temporário, que a superioridade de influência seja concedida em consideração à maior riqueza. Não nego que a riqueza seja uma espécie de testemunho; em quase todos os países, a educação, embora não seja absolutamente proporcional à riqueza, é geralmente melhor na parte mais rica da sociedade do que na mais pobre. Mas o critério é tão imperfeito, de vez que a sorte tem muito mais a ver com o sucesso do que o mérito — o é tão impossível para uma pessoa que tenha alcançado um certo nível de instrução conseguir um grau de elevação análogo na escala social — que esta base de privilégio eleitoral sempre foi e sempre será odiosa ao extremo. Estabelecer uma relação entre a pluralidade dos votos e uma qualificação pecuniária qualquer não seria apenas questionável em si, mas sim também uma maneira segura de desacreditar o princípio, e de tornar impraticável sua aplicação permanente. A Democracia, pelo menos neste país, não sente inveja da superioridade pessoal; mas sente inveja naturalmente e com muita justiça da superioridade que se baseia unicamente na riqueza. A única coisa que justifica o fato de a opinião de uma pessoa valer mais do que as outras é a superioridade mental individual; e o que nos exige são os meios apropriados para conferir esta superioridade. Se existisse algo como uma educação realmente nacional, ou um sistema de aferição geral digno de confiança, a educação poderia ser tomada como critério direto. Na falta destes meios, a natureza das ocupações das pessoas é uma espécie de aferição. Um empregador é geralmente mais inteligente que um trabalhador, uma vez que deve trabalhar com a cabeça, e não apenas com as mãos; um mestre-de-obras é geralmente mais inteligente do que um obriceito comum, e o trabalhador especializado mais do que o não-especializado; um banqueiro, um comerciante ou um industrial serão mais inteligentes do que um simples lojista, por terem interesses mais vastos e mais complicados para dirigir.

Em todos estes casos, não é o simples fato de ter assumido a função superior, mas sim o bom desempenho dela, que testa a capacidade; razão pela qual, bem como para impedir que as pessoas assumam nominalmente certas funções para ter direito de votar, seria conveniente exigir que a função tenha sido desempenhada por um certo período de tempo (digamos, três anos). Cumprida tal condição, ou equivalente, poderiam ser permitidos dois ou mais votos às pessoas que exercessem qualquer uma destas funções superiores.

res. As profissões liberais, quando realmente e não apenas nominalmente praticadas, implica, certamente, um grau ainda maior de instrução; sempre que um exame satisfatório, ou quaisquer condições sérias de educação, fossem exigidas para entrar em uma carreira, a pluralidade de votos poderia ser concedida no ato a todos que a abraçassem. A mesma regra poderia ser aplicada aos formandos nas universidades; e até mesmo a todos os que conseguissem provar ter cursado de maneira satisfatória as escolas que ensinam os ramos mais altos da ciência, desde que se assegure que o aprendizado é real e não apenas mero pretexto. Os exames *locais* ou de *classe intermediária*, estabelecidos pelas Universidades de Oxford e Cambridge, dentro de um espírito público altamente louvável, e quaisquer outros do mesmo tipo que possam ser criados por outras instituições competentes (desde que sejam abertos a todos os candidatos), oferecem uma base segundo a qual a pluralidade de votos poderia ser distribuída com vantagem a todos os que neles conseguissem aprovação. Todas estas sugestões podem dar lugar a grandes discussões detalhadas, e a objeções cuja antecipação não se faz necessária. Não é ainda chegada a hora de dar a estes planos uma forma prática, nem desejaria eu me sentir preso a estas propostas particulares que fiz. Mas parece-me evidente que esta é a direção certa para o governo representativo ideal; e que trabalhar para ele, por meio das melhores combinações práticas que puderem ser encontradas, é o caminho para o verdadeiro progresso político.

Se me for perguntado até onde pode ser levado este princípio, ou quantos votos podem ser concedidos a um indivíduo em virtude de quaisquer qualidades superiores, responderia que isto não é tão importante em si, desde que as distinções e as gradações não sejam feitas de maneira arbitrária, mas sim de uma maneira que possa ser compreendida e aceita pela consciência e o entendimento gerais. Mas constitui requisito absoluto o fato de não ultrapassar o limite imposto pelo princípio fundamental estabelecido em capítulo precedente como condição de excelência da constituição de um sistema representativo. A pluralidade de votos não pode, sob nenhum pretexto, ser levada a fazer que os que possuam o privilégio, ou a classe (se existir) à qual pertençam, prevaleçam sobre o resto da comunidade. 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. Permitam-me acrescentar que considero parte essencial do esquema de pluralidade de votos o fato de que o indivíduo mais pobre da comunidade tenha o privilégio, se for capaz de provar que, apesar de todas as dificuldades e obstáculos, ele a merece por causa de sua inteligência. Deveriam existir concursos abertos a todas as pessoas, onde pudessem provar ter chegado a um nível de conhecimento a habilidade considerada suficiente para permitir que fossem admitidas, por conseguinte, à pluralidade de votos. Um privilégio acessível a todos os que possam provar terem preenchido os requisitos sobre os quais ele repousa em teoria e em princípio, não poderá ferir nenhum sentimento de justiça; mas certamente o fará, se for concedido segundo presunções gerais nem sempre infalíveis, e recusado a uma prova direta.

O voto plural, embora praticado tanto nas eleições paroquiais quanto nas eleições de administradores da lei dos pobres (*poor-law guardians*), é tão pouco familiar para as

eleições do Parlamento que não tem quase nenhuma chance de ser adotado brevemente ou de contar com a simpatia dos eleitores; mas uma vez que certamente chegará a hora de fazer uma opção entre este sistema e o sufrágio universal, é melhor que as pessoas que não desejam este último se reconciliem desde já com o primeiro. Enquanto isso, embora a sugestão possa no momento não ser de grande utilidade prática, talvez fosse interessante mostrar o que existe de melhor neste princípio, de modo a nos permitir o julgamento de quaisquer meios indiretos (já existentes, ou capazes de serem adotados) que possam de maneira menos perfeita levar ao mesmo objetivo. Uma pessoa poderia exercer um voto duplo de outras maneiras, que não sejam através de votar duas vezes no mesmo pleito — ela poderia votar em dois distritos eleitorais diferentes. Muito embora no momento este privilégio excepcional pertença mais à superioridade de bens do que à superioridade de inteligência, eu não pretenderia aboli-lo nos lugares onde ele existe; até que tenhamos adotado um sistema melhor de avaliar o nível de instrução, será imprudente dispensar o sistema das circunstâncias pecuniárias, por mais imperfeito que seja. Poderiam ser encontrados os meios de estender ainda mais este privilégio, de modo a relacioná-lo de maneira mais íntima com a educação superior. Em qualquer futuro projeto de reforma do Parlamento, que diminuísse a importância dos requisitos pecuniários para o eleitorado, seria aconselhável incluir uma cláusula que permitisse que todos os graduados em universidades, todas as pessoas que tivessem cursado satisfatoriamente as escolas superiores, todos os membros das profissões liberais, se registrassem especificamente como eleitores destas categorias, com o poder de votar no distrito eleitoral onde quisessem se inscrever, isto sem perder o direito de votar como simples cidadãos nas localidades em que residissem.

Até que tenha sido elaborado e aceito pela opinião pública um sistema de voto plural que confira à educação o grau de influência superior suficiente para contrabalançar o peso numérico da classe menos instruída, os benefícios do sufrágio universal estarão sempre acompanhados, assim me parece, de uma fonte de males mais que equivalentes. É possível, realmente (e esta é talvez uma das transições pelas quais devemos passar em nosso caminho para um sistema representativo realmente bom), que as barreiras que restringem o sufrágio possam vir a ser inteiramente eliminadas em alguns distritos eleitorais específicos, cujos representantes seriam, por conseguinte, eleitos quase que exclusivamente por trabalhadores manuais; nos outros distritos, não haveria nenhuma alteração no direito eleitoral, ou apenas o suficiente para permitir agrupamentos de eleitores de modo a impedir uma preponderância da classe trabalhadora no Parlamento. Deste modo, as anomalias na representação não seriam apenas mantidas, mas também aumentadas. Esta não é, contudo, uma objeção conclusiva; de vez que, se o país não quiser perseguir fins úteis por meio de um sistema regular que leve diretamente a eles, deverá se contentar com um paliativo irregular, como sendo preferível a um sistema livre de irregularidades, mas conduzindo regularmente a propósitos errados, ou omitindo coisas necessárias. Constitui objeção muito mais grave, dizer que este sistema é incompatível com o concurso recíproco entre os diversos distritos eleitorais exigido pelo plano do Sr. Hare; dizer que sob este sistema os eleitores estariam presos a um ou mais distritos eleitorais onde seu nome estaria

inscrito, e não teriam nenhuma representação, a não ser que estivesse disposto a votar em um dos candidatos destas localidades.

Dou tanta importância à emancipação dos que já possuem o direito de voto, mas cujos votos são inúteis porque estão sempre em menor número; tenho tanta esperança na influência natural da verdade e da razão, se lhe fosse assegurado um auditório e advogados competentes; que não me desesperaria até mesmo da operação do sufrágio igual e universal, se fosse tornado possível pela representação proporcional de todas as minorias, segundo o princípio do Sr. Hare. Mas mesmo que as melhores esperanças que se pudessem formar a respeito do assunto fossem certezas, eu ainda assim defenderia o princípio do voto plural. Não encaro o voto plural como coisa indesejável em si, a qual, assim como a exclusão de parte da comunidade, pode ser tolerada durante o tempo necessário para prevenir grandes males. Também não encaro o voto igual como uma dessas coisas que são boas em si, desde que possam ser protegidas contra inconvenientes. Encaro o voto igual como apenas relativamente bom; menos passível de objeção do que a desigualdade de privilégio baseada em circunstâncias acidentais ou irrelevantes, mas errada quanto ao princípio de vez que reconhece um padrão falso e exerce má influência na mente dos eleitores. Não é útil, mas sim nocivo, o fato de a constituição do país proclamar que a ignorância deva ter poder político igual ao da sabedoria. Todas as coisas que dizem respeito às instituições nacionais devem ser apresentadas por elas à mente do cidadão comum, da maneira mais vantajosa possível para ele; e como é altamente vantajoso para o cidadão pensar que todos têm direito a uma certa influência, mas que os melhores e mais sábios têm direito a mais influência do que os outros, é importante que esta convicção seja professada pelo Estado, e posta em prática pelas instituições nacionais. Tais coisas constituem o espírito das instituições de um país; um aspecto da influência das instituições que é o menos considerado pelos pensadores em geral, e sobretudo pelos pensadores ingleses, muito embora as instituições de todos os países, nos lugares onde não existe opressão excessiva, consigam muito mais resultados através do espírito do que através de seus atos diretos, visto ser através dele que elas formam o caráter nacional. As instituições americanas imprimiram fortemente na mente americana a idéia de que todos os homens (de pele branca) são iguais; e é fácil perceber que esta falsa crença está intimamente relacionada com alguns dos pontos mais desfavoráveis do caráter americano. Não é um mal menor o fato de que a constituição de um país venha a sancionar este princípio; esta crença, seja expressa ou tácita, é quase tão nociva para a excelência moral e intelectual quanto os piores efeitos que podem ser produzidos pela maioria das formas de governo.

Poder-se-á, talvez, dizer que uma constituição que dá influência igual, homem a homem, às classes mais instruídas e às classes menos instruídas, seja apesar de tudo favorável ao progresso, de vez que as constantes solicitações que se fazem às classes menos instruídas, o exercício que se dá a seus poderes mentais e os esforços que as classes mais instruídas são obrigadas a fazer para iluminar o julgamento das outras classes, e livrá-las de seus erros e preconceitos, são poderosos estímulos para seu progresso em inteligência. Que este efeito, dos mais desejáveis, é realmente decorrência da admissão das classes menos instruídas a uma parte, grande ou pequena, do poder, é fato por mim admitido e já arduamente defendido. Mas tanto a teoria quanto a prática provam que uma corrente con-

trária se estabelece quando estas classes se tornam absolutamente preponderantes. Os que têm poder supremo sobre todas as coisas, seja Um, Poucos ou Muitos, já não precisam mais do escudo da razão; podem fazer prevalecer sua simples vontade; e os que não podem ser contestados geralmente se encontram já por demais satisfeitos com suas próprias opiniões para estarem dispostos a mudá-las, ou a ouvir sem impaciência quem quer que lhes diga que estão errados. A posição que dá o mais vivo estímulo para o desenvolvimento da inteligência é a conquista do poder, e não o poder adquirido; e de todas as paradas, temporárias ou permanentes, no caminho para a conquista do poder, a posição que melhor desenvolve as mais altas qualidades é a dos que são suficientemente fortes para fazer prevalecer a razão, mas não o bastante para prevalecer contra a razão. É nesta posição que deveriam ser colocados, de acordo com os princípios que acabamos de estabelecer, os ricos e os pobres, os instruídos e os ignorantes e todas as outras classes em que se divide a sociedade. E, ao combinar este princípio com aquele outro, também justo, que concede superioridade de influência à superioridade de qualidades intelectuais, uma Constituição estaria tornando realidade aquela espécie de perfeição relativa que é a única compatível com a natureza complicada dos assuntos humanos.

Na argumentação anterior, em favor do sufrágio universal, porém escalonado, não dei absolutamente nenhuma atenção à diferença de sexos. Considero o problema tão inteiramente irrelevante, em termos de direitos políticos, quanto a diferença de altura ou de cor de cabelo. Todos os seres humanos têm o mesmo interesse em ter um bom governo; o bem-estar de todos é igualmente afetado por ele, e todos têm direito a uma voz para garantir sua porção de benefícios. Se existir tal diferença, as mulheres necessitam dele mais que os homens, uma vez que, sendo fisicamente mais frágeis, dependem mais da lei e da sociedade para a sua proteção. A humanidade já há muito tempo abandonou os únicos princípios que podem apoiar a conclusão de que as mulheres não devem votar. Hoje em dia, ninguém mais sustenta que as mulheres devam ser escravizadas; que não possam ter nenhum outro pensamento, desejo ou ocupação, que não o de ser burro de carga de seus maridos, seus pais ou seus irmãos. É permitido às mulheres solteiras, e por muito pouco também às mulheres casadas, possuir fortuna própria, e de ter interesses pecuniários e comerciais da mesma maneira que os homens. É considerado desejável e conveniente que as mulheres pensem, escrevam e ensinem. A partir do momento em que estas coisas são admitidas, a incapacidade política já não mais se baseia em nenhum princípio. A opinião do mundo moderno tem se pronunciado com força cada vez maior contra o pretendido direito da sociedade de decidir pelos indivíduos o que são ou não são capazes de fazer, e o que lhes deve ou não ser permitido tentar. Se os princípios da política moderna e da economia política servirem para alguma coisa, será para provar que os próprios indivíduos podem julgar estas coisas sozinhos e de maneira correta; e que, com total liberdade de escolha, sempre que houver diversidade real de aptidões, a grande maioria se dedicará às coisas para as quais é em média mais capaz, ao passo que apenas as exceções agirão de maneira diferente. Ou a tendência do progresso social moderno está errada, ou então será necessário levá-la até a abolição total de todas as exclusões e todas as incapacidades que impedem um ser humano de ter uma ocupação honesta.

Mas não é nem mesmo necessário chegar a esse ponto para provar que as mulheres devem ter o direito de voto. Mesmo que fosse tão justo quanto é injusto o fato de que as mulheres devam ser uma classe subordinada, confinada às ocupações domésticas e submissa a uma autoridade doméstica, elas ainda assim precisariam da proteção do sufrágio para se garantirem contra o abuso daquela autoridade. Os homens, assim como as mulheres, não precisam dos poderes políticos para que possam governar, mas sim para que não possam ser mal governados. A maioria do sexo masculino é, e sempre será, constituída de camponeses ou operários; mas isto não faz que o sufrágio seja menos desejável para esta maioria, ou que o seu direito ao sufrágio seja menos irresistível, quando não for provável que faça mau uso dele. Ninguém pretende dizer que as mulheres possam fazer mau uso do sufrágio. O pior que se diz é que elas votariam como meros dependentes, segundo a orientação de seus parentes do sexo masculino. Se for assim, que seja. Se elas pensarem por si mesmas, ótimo, se não o fizerem, nada de mal acontecerá. É bom para os seres humanos verem retiradas suas algemas, mesmo que não desejem se locomover. Seria já um grande progresso na posição moral das mulheres se não fossem mais declaradas por lei como incapazes de ter uma opinião e de manifestar suas preferências sobre os mais altos interesses da humanidade. Seria de alguma vantagem para elas, individualmente, ter algo que seus parentes do sexo masculino não poderiam tomar pela força, mas que ainda assim estivessem desejosos de obter. Também não seria pouco benefício se o marido tivesse necessariamente de discutir o assunto com sua mulher, e que o voto não fosse mais do seu interesse exclusivo, mas sim uma preocupação comum. As pessoas não meditam suficientemente sobre até que ponto o fato de a mulher exercer uma certa influência sobre o mundo exterior, independentemente do homem, aumenta sua dignidade e valor aos olhos do homem comum, e inspira neste um respeito que jamais seria sentido pelas qualidades pessoais de um ser de cuja existência social ele pode se apropriar inteiramente.

Além do mais, a qualidade do próprio voto também seria melhorada. O homem teria freqüentemente que encontrar razões honestas para justificar sua maneira de votar, de modo a que possa convencer o caráter mais correto e imparcial de sua esposa a se filiar ao mesmo partido. A influência da mulher faria que o homem se prendesse mais à sua própria opinião sincera. É verdade, também, que esta influência poderia freqüentemente ser usada não a favor do bem público, mas sim a favor do interesse próprio ou da vaidade mundana da família. Mas em todos os casos em que é esta a tendência da influência feminina, ela já se faz sentir totalmente nesta má direção; e isto com ainda mais certeza, na medida em que a mulher está sob as leis e os costumes vigentes, totalmente alheia à política em tudo aquilo que envolve princípios, portanto incapaz de descobrir sozinho que existe aí um ponto de honra. Ora, as pessoas têm tão pouca simpatia pelo ponto de honra das outras, quando não é o seu, quanto pelos sentimentos religiosos dos que não professam a mesma religião. Dê o voto à mulher, e ela sentirá o efeito do ponto de honra. Ela aprenderá a encarar a política como uma coisa sobre a qual lhe é permitido ter uma opinião, que deve ser respeitada; ela adquirirá um senso de responsabilidade pessoal e não mais pensará, como faz hoje em dia, que desde que possa persuadir o homem, não importa a dose de má influência que possa exercer, porque a responsabilidade dele cobre tudo. É apenas sendo encorajada a formar uma opinião, e a fazer uma idéia inteligente das

razões que devem prevalecer em sua consciência contra as tentações do interesse e da família, que a mulher pode cessar de agir como uma força perturbadora da consciência política do homem. A única maneira de impedir que sua ação indireta seja nociva é transformar esta ação em ação direta.

Parti da suposição de que o direito do sufrágio está condicionado ao valor pessoal dos indivíduos, e é assim que deveria ser. Enquanto estiver, como neste e em muitos outros países, condicionado à propriedade, a contradição será ainda mais flagrante. Existe algo mais do que ordinariamente irracional no fato de que quando uma mulher pode dar todas as garantias exigidas de um eleitor do sexo masculino, como fortuna própria, a posição de proprietária e chefe de família, o pagamento de taxas ou quaisquer que sejam as condições impostas, o próprio princípio e sistema de uma representação baseada na propriedade é deixado de lado, e uma incapacidade pessoal e de exceção é criada com o único objetivo de excluí-la. Quando se acrescenta que o país onde isto é feito é governado por uma mulher, e que o mais glorioso soberano que este país jamais teve foi uma mulher, a imagem da irracionalidade e da injustiça mal disfarçada se completa. Esperamos que, à medida em que vão sendo eliminados, um após o outro, todos os restos do tecido deteriorado do monopólio e da tirania, este não seja o último a desaparecer; que a opinião de Bentham, de Samuel Bailey, de Hare e de muitos outros dos mais poderosos pensadores políticos desta época e deste país (sem mencionar outros nomes) possa abrir caminho até as mentes que não tenham sido endurecidas pelo egoísmo e pelo preconceito inveterado, e que, antes do advento da própria geração, o sexo e a cor da pele não sejam mais encarados como justificativa válida para despojar um ser humano da segurança comum e dos justos privilégios de cidadão.

Este livro ou parte dele
não pode ser reproduzido sob nenhuma forma,
por mimeógrafo ou outro meio qualquer,
sem autorização por escrito do Editor.

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário — Asa Norte
70.910 Brasília — Distrito Federal



Copyright © 1980 by Editora Universidade de Brasília

Revisão:

Carlos Roberto Mota Pelegrino

Revisão Gráfica:

Jorge Bruno de Araújo
e Ligia do Amaral Madruga

Capa:

Arnaldo Machado Camargo Filho



M645c Mill, John Stuart, 1806-1873.
O Governo representativo. Trad. de Manoel Innocência de L.
Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

192 p. (Coleção Pensamento Político, 19)

Título original: Consideration on representative government.

1. Democracia — Ciência política. 2. Regime parlamentar
— Ciência política I. Título. II. Série.

CDU — 321.7

CAPÍTULO IX

DEVERIA HAVER DOIS ESTÁGIOS DE ELEIÇÃO?

EM ALGUMAS constituições representativas adotou-se o sistema de escolher os membros do corpo representativo por meio de um processo duplo, os eleitores primários escolhendo apenas outros eleitores, estes últimos elegendo o membro do parlamento. Este sistema foi provavelmente concebido como ligeiro obstáculo ao livre curso do sentimento popular. Deste modo, dá-se o sufrágio, e com ele o poder supremo, ao grande número; mas obrigando-o a exercê-lo por intermédio de comparativamente poucos, os quais, supunha-se, seriam menos acessíveis do que o *demos* aos impulsos da paixão popular. Ora, de vez que seria possível esperar que os eleitores finais, sendo já uma elite, tivessem um grau de inteligência e caráter acima do nível médio dos eleitores primários, pensou-se que a escolha feita por eles seria mais cuidadosa e esclarecida, e, de qualquer maneira, feita com um sentimento maior de responsabilidade do que a eleição da massa. Este modo de filtrar, por assim dizer, o sufrágio popular por mais de um corpo intermediário, pode ser defendido de maneira bem plausível; uma vez que pode ser dito, aparentemente com grande razão, que é necessário um grau menor de inteligência e instrução para escolher qual de nossos vizinhos é o mais capaz de bem escolher um membro do Parlamento, do que para escolher qual deles é o mais capaz de ser o próprio membro.

Em primeiro lugar, contudo, se os perigos a que se crê estar sujeito o poder popular podem ser diminuídos por esse sistema indireto, os seus benefícios também o podem; e este último é muito mais certo do que o primeiro. Para que este sistema possa funcionar da maneira desejada, é preciso que seja posto em execução dentro do espírito no qual foi concebido — os eleitores devem usar o sufrágio da maneira prevista pela teoria, isto é, não devem ficar se perguntando quem deveria ser o membro do parlamento, mas sim quem gostaria de ver fazendo a escolha por eles. É evidente que as vantagens que se supõe ter a eleição indireta sobre a eleição direta exigem esta disposição de espírito na mente do eleitor, e só poderão ser realizadas se ele levar a sério esta doutrina de que a sua função é de escolher os que vão escolher, e não escolher os membros. Deve-se supor que o eleitor não se preocupará com opiniões e medidas políticas, nem com homens políticos, mas será guiado por seu respeito pessoal e um indivíduo em particular, e quem dará um poder geral de procurador para agir em seu lugar.

Ora, se os eleitores primários adotarem esta maneira de encarar sua posição, estará derrotada uma das principais razões para lhes dar um direito de voto: a função política para a qual são chamados falhará em desenvolver seu espírito público e sua inteligência política; falhará em atrair para os assuntos públicos seu interesse e sua curiosidade. Além do que, a suposição envolve condições inconscientes: se o eleitor não tiver interesse pelo resultado final, como poderá se interessar pelo processo que leva a ele? Desejar ter um indivíduo em particular como seu representante no parlamento é algo possível para qualquer pessoa de grau moderado de virtude e inteligência; e desejar escolher um eleitor que possa eleger este indivíduo é uma consequência natural; mas para uma pessoa que não liga para quem for eleito, ou que se sente obrigada a pôr de lado esta consideração, interessar-se em simplesmente nomear a pessoa mais digna de escolher uma outra segundo seu próprio julgamento é algo que implica um zelo pelo que é certo em abstrato, um princípio habitual do dever pelo amor ao dever, que só é possível nas pessoas altamente cultas, e que pela sua própria condição se mostram aptas e merecedoras de exercer o poder político de uma forma mais direta. De todas as funções políticas que podem ser confiadas aos membros mais pobres da comunidade, esta é seguramente a que menos desperta seus sentimentos; uma função a que só as pessoas virtuosamente determinadas a cumprir conscienciosamente seus deveres podem dedicar atenção. E se os eleitores se preocupassem o bastante com os assuntos políticos para dar qualquer valor a uma participação tão limitada neles, provavelmente não se contentariam com tão pouco.

Em segundo lugar, admitindo que uma pessoa, em virtude de seu baixo grau de cultura, não possa avaliar bem as qualidades de um candidato ao parlamento, mas possa ser bom juiz da honestidade e capacidade geral de alguém que pudesse nomear para fazer a escolha em seu lugar, eu acrescentaria que se o eleitor estivesse de acordo com esta estimativa de suas capacidades, e realmente desejasse que a escolha fosse feita em seu lugar por uma pessoa em quem deposita confiança, ainda assim não haveria necessidade de uma norma constitucional para este propósito — o eleitor teria apenas de perguntar, reservadamente, a esta pessoa de confiança, em que candidato deveria votar. Desta forma, os dois modos de eleição coincidem em seus resultados, e todas as vantagens da eleição indireta são conseguidas através da eleição direta. Os sistemas só divergem na sua operação, na suposição de que o eleitor preferiria seguir seu próprio julgamento na escolha de um representante, e só não o faz porque a lei o impede de agir de maneira mais direta. Mas se este for o seu estado de espírito, se a sua vontade não estiver satisfeita com o limite que lhe é imposto por lei, e ele deseja fazer uma escolha direta, ele ainda pode fazer isso apesar da lei. Basta escolher como eleitor um simpatizante reconhecido do candidato que prefere, ou alguém que se comprometeria a votar naquele candidato. E de tal maneira é este o efeito natural de uma eleição por dois estágios, que, fora os países em que existe uma total indiferença política, raramente se pode esperar esta instituição aja de maneira diferente. É assim que se desenrola a eleição para Presidente dos Estados Unidos. Nominalmente, a eleição é indireta: a massa da população não elege o Presidente, elege os eleitores que escolhem o Presidente. Mas os eleitores são sempre escolhidos através de compromissos expressos de votar em tal ou tal candidato, e os cidadãos jamais votam em um eleitor por simpatizar com o homem; eles votam na legenda Lincoln, ou na legenda

Breckenridge. Deve-se ter em mente que os eleitores não são escolhidos para percorrer o país em busca da pessoa mais indicada para ser o Presidente, ou para ser membro do parlamento. Se fosse assim, haveria algo a dizer em favor deste costume — mas tal não acontece; nem acontecerá enquanto a humanidade em geral não estiver de acordo com a opinião de Platão, de que a pessoa mais digna de receber o poder é aquela menos disposta a recebê-lo. Os eleitores devem escolher dentre os que já se ofereceram como candidatos — e os que escolhem os eleitores já sabem quem são estas pessoas. Se houver qualquer atividade política no país, todos os eleitores que se preocupam o mínimo que seja com o ato de votar já terão decidido qual desses candidatos gostariam de ter, e não farão nenhuma outra consideração ao darem o seu voto. Os simpatizantes de cada candidato já terão prontas suas listas de eleitores, todos compromissados em votar por aquele indivíduo; e a única coisa que se pede dos eleitores primários é decidir qual destas listas apoiará.

O caso em que a eleição por dois estágios opera melhor na política é aquele em que os eleitores não são escolhidos apenas como eleitores, mas têm também outras funções importantes a desempenhar, o que faz que deixem de ser escolhidos exclusivamente como delegados para dar um voto específico. Esta combinação de circunstâncias é melhor exemplificada por uma outra instituição americana, o Senado dos Estados Unidos. Estima-se que esta assembléia, a Câmara Alta, por assim dizer, não representa o povo diretamente, mas sim os Estados como tais, e funciona como guardião daquela parte de seus direitos soberanos à qual não renunciaram. Uma vez que a soberania interna de cada Estado é, pela própria natureza da federação, igualmente sagrada qualquer que seja o tamanho ou a importância do Estado, cada um envia ao Senado o mesmo número de membros (dois), seja o pequeno Delaware, seja o “Empire State” de Nova York. Estes membros não são escolhidos pela população, mas sim pelas assembléias legislativas dos Estados, cujos membros são eleitos pelo povo de cada Estado; mas uma vez que toda a tarefa comum de uma assembléia legislativa, a legislação interna e o controle do executivo, recai sobre esses corpos, seus membros são eleitos tendo em vista mais esses objetivos do que o outro; e ao nomear duas pessoas para representar o Estado junto ao Senado, eles na maior parte do tempo exercem seu próprio julgamento, à exceção daquela atenção à opinião pública que todo o governo democrático deve testemunhar. As eleições assim feitas tiveram o mais alto grau de sucesso, e são evidentemente as melhores de todas as eleições feitas nos Estados Unidos, sendo o Senado constituído invariavelmente dos homens mais distintos dentre os que conseguiram se fazer suficientemente conhecidos na vida pública.

Depois de um tal exemplo, não se pode dizer que a eleição popular indireta não seja nunca vantajosa. Sob certas condições, é o melhor sistema que pode ser adotado. Mas condições raramente podem ser preenchidas na prática, exceto em um governo federal como o dos Estados Unidos, onde a eleição pode ser confiada a corpos locais cujas outras funções compreendem os interesses mais importantes da nação. Neste país, os únicos corpos análogos que existem ou que têm chance de existir, são as municipalidades, ou quaisquer outros órgãos que tenham sido ou possam vir a ser criados com objetivos semelhantes. Poucas pessoas, contudo, considerariam como, melhoria efetiva para a constituição de nosso Parlamento que os membros pela City de Londres fossem escolhidos pelos

vereadores e pelo conselho municipal, e que os membros pelo Município de Marylebone fossem escolhidos abertamente, como virtualmente já o são, pelas assembléias das paróquias. Mesmo se estes órgãos, considerados meramente como conselhos locais, estivessem bem menos sujeitos a objeções do que estão agora, as qualidades que os capacitam para as funções específicas e limitadas da edilidade municipal ou paroquial não são nenhuma garantia de qualquer aptidão especial para julgar as qualidades respectivas dos candidatos ao Parlamento. Provavelmente não desempenhariam esta função melhor do que os habitantes através do voto direto; ao passo que, por outro lado, se a aptidão para eleger membros do Parlamento tivesse de ser levada em consideração na escolha de membros do conselho paroquial ou municipal, muitas das pessoas que são as mais adequadas para esta função limitada seriam inevitavelmente excluídas, mesmo que apenas pela necessidade de escolher pessoas cujos sentimentos políticos gerais estejam mais de acordo com os dos eleitores. A mera influência política indireta dos conselhos municipais já acarretou uma perversão considerável do objetivo original das eleições, ao transformá-las em questão de política partidária. Se fosse parte do dever de um contador ou mordomo escolher o médico de seu patrão, este último provavelmente não teria um médico melhor do que se fizesse a escolha sozinho; ao passo que sua escolha de um mordomo ou de um contador estaria limitada a uma pessoa que pudesse desempenhar esta função sem grande prejuízo para a sua saúde.

Vimos, portanto, que podemos desfrutar, por meio da eleição direta, de todos os benefícios da eleição indireta; que os benefícios que não podem ser conseguidos por meio da eleição direta também não podem ser obtidos pela eleição indireta; ao passo que esta última tem ainda desvantagens consideráveis que lhe são peculiares. O mero fato de ser a eleição indireta uma engrenagem adicional e supérflua ao mecanismo não é uma objeção desprezível. Sua inferioridade marcante como um meio de cultivar o espírito público e a inteligência política já foi suficientemente exposta; e, se a eleição indireta funcionasse realmente — ou seja, se os eleitores primários deixassem totalmente a cargo de seus escolhidos a eleição de seu representante no Parlamento — o eleitor estaria impedido de se identificar com seu representante, e o representante sentiria uma responsabilidade muito menor com relação a seus eleitores. Além do mais, o número comparativamente pequeno de pessoas em cujas mãos, finalmente, residiria a escolha de um membro do Parlamento, estaria muito mais propenso à intriga e a todas as formas de corrupção compatíveis com a condição social dos eleitores. Os eleitorados seriam universalmente reduzidos, em termos de facilidade de suborno, à condição dos pequenos vilarejos de hoje em dia. Seria suficiente comprar um pequeno número de pessoas para estar certo de ser eleito. Se for dito que os eleitores seriam responsáveis perante os seus próprios eleitores, a resposta óbvia é de que, não ocupando nem uma função permanente, nem uma função pública, não estariam correndo nenhum risco ao dar um voto corrupto, a não ser o de não serem mais eleitos. A única salvação estaria nas penalidades contra a corrupção, mas a experiência demonstrou largamente a insuficiência destas penalidades nos pequenos eleitorados. O mal seria exatamente proporcional ao grau de liberdade concedido aos eleitores escolhidos. O único caso em que eles provavelmente sentiriam medo de empregar seu voto em benefício de seus interesses pessoais, seria quando tivessem sido eleitos como meros delegados, sob o com-

promisso expresso de levar os votos de seus eleitores ao pleito. A partir do momento em que os dois estágios de eleição começassem a surtir algum efeito, começariam a ter um mau efeito. Veremos que isto acontecerá todas as vezes em que o princípio da eleição foi aplicado, exceto em circunstâncias semelhantes às da eleição dos Senadores nos Estados Unidos.

O melhor que poderia ser dito a respeito deste mecanismo político é que, em certos casos, pode vir a ser melhor do que o voto plural, em termos de conceder o direito de voto a todos os membros da comunidade, sem dar predominância no Parlamento à maioria numérica — como se, por exemplo, o eleitorado deste país recebesse o reforço de elite numerosa e seleta das classes trabalhadoras, eleitas por esta. As circunstâncias podem fazer deste sistema um bom artifício temporário, mas não parece capaz de seduzir alguém a pensar nele em termos de artifício permanente.

Este livro ou parte dele
não pode ser reproduzido sob nenhuma forma,
por mimeógrafo ou outro meio qualquer,
sem autorização por escrito do Editor.

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário — Asa Norte
70.910 Brasília — Distrito Federal



Copyright © 1980 by Editora Universidade de Brasília

Revisão:

Carlos Roberto Mota Pelegrino

Revisão Gráfica:

Jorge Bruno de Araújo
e Ligia do Amaral Madruga

Capa:

Arnaldo Machado Camargo Filho



M645c Mill, John Stuart, 1806-1873.
O Governo representativo. Trad. de Manoel Innocência de L.
Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

192 p. (Coleção Pensamento Político, 19)

Título original: Consideration on representative government.

1. Democracia — Ciência política. 2. Regime parlamentar
— Ciência política I. Título. II. Série.

CDU — 321.7

CAPÍTULO X

DA MANEIRA DE VOTAR

A QUESTÃO mais importante, com relação à maneira de votar, é a que trata do segredo ou da publicidade, que passaremos agora a examinar.

Seria um grande erro trazer para a discussão temas como o medo ou a covardia. O segredo é justificável em muitos casos, indispensável em outros, e não é covardia procurar proteção contra males que são honestamente evitáveis. Também não é sensato sustentar que não existe nenhum caso imaginável em que o voto secreto seja preferível ao voto público. Mas devo reconhecer que estes casos, em assuntos de caráter político, são exceção e não regra.

O caso em questão é um dos muitos em que, como já tive a oportunidade de salientar, o espírito de uma instituição, a impressão que ela deixa na mente do cidadão, é uma das partes mais importantes de sua operação. O espírito do voto secreto — a interpretação que provavelmente lhe será dada pelo eleitor — é que o sufrágio é algo que lhe pertence, para seu próprio uso e benefício, e não um encargo público. Se fosse verdadeiramente um encargo, se o público tivesse algum direito sobre o voto, por que razão não teria o direito de conhecer este voto? Esta impressão falsa e perniciosa pode muito bem ser a da massa, uma vez que foi a impressão de todos os que, nos últimos anos, se fizeram defensores dedicados do voto secreto. A doutrina não era entendida assim pelos seus primeiros defensores; mas o efeito de uma doutrina na mente das pessoas é visto melhor nas pessoas que são formadas por ela, e não nas pessoas que a formam. O Sr. Bright e sua escola de democratas se acham fortemente interessados em sustentar que o privilégio eleitoral é aquilo que chamam de direito, e não um encargo. Ora, esta idéia, se enraizando no espírito público, gera um mal moral que supera todo o bem que pode trazer o voto secreto, em sua concepção mais otimista. De todas as maneiras que há de definir ou entender a idéia de direito, ninguém pode ter um direito (a não ser no sentido puramente legal) de ter poder sobre outros; tal poder, que lhe é permitido possuir, é moralmente, com toda a força do termo, um encargo. Mas o exercício de qualquer função pública, seja como eleitor, seja como representante, é no fundo poder sobre outros.

Os que dizem que o sufrágio não é um encargo, mas sim um direito, dificilmente aceitarão as consequências que acarreta sua doutrina. Se for um direito, se pertencer ao eleitor por si só, com que base poderemos culpá-lo por vendê-lo, ou utilizá-lo para agradar

uma pessoa que gostaria de conquistar? Não se pode esperar que uma pessoa consulte exclusivamente o bem público para dispor de sua casa, de seus 3% em ações, ou qualquer outra coisa a que realmente tenha direito. O sufrágio realmente lhe é devido, entre outras razões, como um meio para sua própria proteção, mas apenas contra um tratamento do qual ela deve igualmente defender seus concidadãos, até onde a coisa depender de seu voto. Seu voto não é uma coisa pela qual tem o direito de optar; tem tanto a ver com seus desejos pessoais quanto o veredito de um jurado. É estritamente uma questão de dever; a pessoa está obrigada a votar seguindo sua opinião mais esclarecida e conscienciosa do bem público. Uma pessoa que tenha qualquer outra idéia de bem público não é digna de votar; neste caso, o sufrágio perverte ao invés de elevar o seu espírito. Ao invés de abrir seu coração para o patriotismo exaltado e para a obrigação do dever público, o sufrágio desperta e alimenta nele a disposição para se servir de uma função pública em interesse, prazer, ou capricho próprios; em escala menor, os mesmos sentimentos e propósitos que orientam um déspota ou um opressor. É certo que um cidadão comum, em qualquer posição pública, ou encarregado de uma função social, pensará ou sentirá, com respeito às obrigações decorrentes desta posição ou função, exatamente aquilo que a sociedade parece pensar e sentir ao atribuí-la. Aquilo que a sociedade parece esperar dele forma um padrão de comportamento, abaixo do qual ele poderá às vezes se situar, mas raramente acima. E quanto à sua maneira de interpretar o voto secreto, podemos estar quase certos de que ele não se sentirá obrigado, ao dar o seu voto, a levar em consideração as pessoas a quem não é permitido conhecê-lo; ele se achará livre para dispor de seu voto da maneira que melhor lhe convier.

Esta é a razão decisiva pela qual não se pode aplicar nas eleições para o Parlamento o voto secreto, muito embora ele seja adotado em clubes e sociedades particulares. Um membro de um clube realmente está na posição em que erroneamente se julga estar o eleitor; ele não está obrigado a levar em consideração os desejos e os interesses dos outros. Seu voto serve unicamente para declarar que ele está ou não disposto a se associar, de maneira mais ou menos estreita, a uma pessoa determinada. Todos admitem que esta é uma questão sobre a qual seu prazer ou inclinação pessoal estão mais do que gabaritados para decidir; e é melhor para todo mundo, inclusive para a pessoa rejeitada, que ele possa decidir isto sem arriscar uma discussão. Um outro argumento que torna o voto secreto aplicável nestes casos, é o fato de que ele não leva necessariamente ou naturalmente à mentira. As pessoas envolvidas são da mesma classe ou posição, e seria impróprio que uma pessoa pressionasse outra com perguntas sobre sua maneira de votar. Acontece exatamente o contrário com as eleições parlamentares, e continuará a ser assim enquanto persistirem as relações sociais que criam o desejo pelo voto secreto; enquanto uma pessoa for suficientemente superior à outra para se achar no direito de ditar o seu voto. Enquanto persistir esta situação, podemos estar certos de que o silêncio ou as respostas evasivas serão provas de que o voto não foi dado da maneira desejada.

Em qualquer eleição política, mesmo no caso do sufrágio universal (e ainda mais especialmente no caso do sufrágio restrito), o eleitor tem a obrigação moral absoluta de levar em consideração não o seu interesse pessoal, mas sim o interesse público, e de votar de acordo com seu julgamento mais esclarecido, exatamente como seria obrigado a fazê-lo

se fosse o único a votar e a eleição dependesse exclusivamente dele. Admitindo isto, é uma consequência *prima-facie* o fato de que o dever de votar, como todos os outros deveres públicos, deve ser cumprido perante os olhos do público e exposto à sua crítica; o público tem não apenas um interesse no cumprimento deste dever, mas também o justo direito de considerar-se prejudicado se ele não for cumprido honesta e cuidadosamente. Sem dúvida, esta máxima política não é mais absolutamente inviolável do que qualquer outra; ela pode ser derrubada por outras considerações ainda mais concludentes. Mas o seu peso é tão grande que os casos que admitem um desvio desta máxima devem ser de natureza gritantemente excepcional.

Sem dúvida, é bem possível que, se tentarmos, através da publicidade tornar o eleitor responsável por seu voto perante o público, ele provavelmente acabará responsável por ele perante algum indivíduo poderoso, cujo interesse próprio seja mais contrário ao interesse geral da comunidade do que o do próprio eleitor, se pelo escudo do silêncio ele estivesse isento de qualquer responsabilidade. Se esta for a condição, em alto grau, de um grande número de eleitores, o voto secreto poderá ser o menor de dois males. Quando os eleitores são escravos, qualquer coisa capaz de lhes retirar o jugo pode ser tolerada. O caso que mais fortemente pede o uso do voto secreto é quando o poder nocivo dos Poucos sobre os Muitos tende a crescer. Durante o declínio da república romana, as razões em favor do voto secreto eram irresistíveis. A oligarquia estava ficando mais rica e mais tirânica a cada ano, o povo cada vez mais pobre e mais dependente, e era necessário erguer barreiras cada vez mais fortes contra o abuso do direito eleitoral, que fazia dele apenas um instrumento nas mãos das pessoas importantes e sem princípios. Também não se pode duvidar de que o voto secreto, até onde existiu, tenha tido um efeito benéfico na constituição ateniense. Até mesmo na menos instável das repúblicas gregas, a liberdade podia ser temporariamente destruída por um único voto popular injustamente obtido; e embora o eleitor ateniense não fosse suficientemente dependente para poder geralmente ser coagido, ele podia ser subornado ou intimidado pelas violências ilegais de algum bando de indivíduos, tal como existia até mesmo em Atenas entre os jovens ricos e de posição. Nestes casos, o voto secreto era um elemento de ordem, e propiciava a boa administração que dava a Atenas um lugar de destaque entre as antigas repúblicas.

Mas nos estados mais avançados da Europa moderna, e especialmente neste país, o poder de coagir os eleitores tem diminuído e continua ainda hoje a diminuir; e o mau voto tende hoje a se dever muito mais aos interesses sinistros e sentimentos desonrosos do próprio eleitor, tanto individualmente quanto como membro de uma classe, do que às influências a que o mesmo está sujeito. Proteger o eleitor destas influências, deixando o campo aberto a seus próprios interesses, é o mesmo que trocar um mal menor que tende a decrescer, por um mal maior que tende a crescer. Em um trabalho sobre a reforma parlamentar, tive a oportunidade de abordar tanto este assunto quanto a questão em geral, no que respeita a Inglaterra contemporânea, trabalho esse que tomo a liberdade de transcrever a seguir, uma vez que não me sinto capaz de aperfeiçoá-lo:

“Trinta anos atrás, ainda era verdade que, nas eleições para o Parlamento, o mal maior que se deveria evitar era justamente o que seria eliminado pelo voto secreto — as condições pelos proprietários de terra, empregadores e clientes. Atualmente, percebo como

um mal muito maior o egoísmo ou as inclinações egoístas do próprio eleitor. Estou convencido de que, hoje em dia, o voto baixo e nocivo é dado muito mais em função do interesse pessoal do eleitor ou de sua classe, ou algum sentimento vil em sua mente, do que em função do medo de represálias de outras pessoas; com o voto secreto, o eleitor estaria livre para entregar-se a estas influências, sem qualquer sentimento de vergonha ou de responsabilidade.

“Em tempos que não vão longe, as classes mais altas e mais ricas estavam em plena possessão do governo. Seu poder era a principal mágoa do país. O hábito de votar segundo a vontade de um proprietário ou empregador estava tão firmemente enraizado, que a única coisa capaz de vencê-lo era um desses violentos entusiasmos populares que só existem em função de uma boa causa. Um voto dado em oposição a estas influências era, portanto, em geral um voto honesto, visando o bem público; mas, de qualquer maneira, qualquer que tivesse sido seu motivo, era quase sempre um bom voto, porque era um voto contra o mal monstruoso, a influência dominante da oligarquia. Tivesse o eleitor naquela época podido exercer livremente, com toda a segurança, o seu voto, mesmo que não o fizesse nem honestamente nem inteligentemente, teria sido um grande progresso em termos de reforma; porque teria quebrado o jugo do então poder dominante no país — o poder que tinha criado e que mantinha tudo o que havia de ruim nas instituições e na administração do Estado — o poder dos proprietários e dos empresários.

“O voto secreto não foi adotado; mas o curso das circunstâncias tem feito e está fazendo ainda, mais e mais, a este respeito, o trabalho do voto secreto. Tanto o estado político quanto o estado social deste país, no que tange a esta questão, têm mudado grandemente e continua mudando, dia após dia. As classes mais altas já não são mais donas do país. É preciso fechar os olhos a todos os sinais dos tempos para crer que as classes médias continuam tão submissas às classes altas, e as classes trabalhadoras tão submissas às classes altas e médias, quanto o foram a vinte e cinco anos atrás. Os acontecimentos deste quarto de século não apenas ensinaram cada classe a conhecer sua própria força coletiva, mas também deixaram os membros das classes mais baixas em condições de fazer frente às classes mais baixas. Na maioria dos casos, o voto dos eleitores, seja em oposição, seja de acordo com os desejos de seus superiores, já não é mais o efeito da coação, cujos meios para sua aplicação já não são mais os mesmos, mas sim a expressão de suas próprias inclinações pessoais ou políticas. Os próprios vícios do sistema eleitoral vigente são prova disso. As pessoas se queixam a viva voz de que a corrupção aumenta, de que ela vem se alastrando a lugares anteriormente isentos, o que mostra que as influências locais já não são mais soberanas; que os eleitores agora votam para agradar a si mesmos, não a outras pessoas. Existe ainda, sem dúvida, nos condados e nas vilas menores, alta dose de dependência civil; mas o espírito da época é contrário a ela e a força dos acontecimentos tende sempre a diminuí-la. Um bom locatário pode sentir agora que ele é tão valioso para seu proprietário quanto o proprietário para ele; um comerciante bem sucedido pode se dar ao luxo de sentir independente de qualquer cliente em especial. A cada eleição os votos se tornam cada vez mais os votos dos próprios eleitores. São as suas mentes, bem mais do que as suas circunstâncias pessoais, que precisam agora ser emancipadas. Já não são mais instrumentos passivos da vontade de outros — meros órgãos

destinados a colocar o poder nas mãos de uma oligarquia controladora. Os próprios eleitores estão se tornando a oligarquia.

“Quanto mais o voto de um eleitor for determinado pela sua própria vontade, e não pela de uma outra pessoa que seja seu superior, mais sua posição se parecerá com a de um membro do Parlamento, o que torna indispensável a publicidade. Enquanto houver alguma porção da comunidade sem representação, o argumento dos cartistas contra o voto secreto aliado ao sufrágio restrito será inatacável. Os eleitores de hoje, e a grande maioria dos que seriam beneficiados com este privilégio por meio de uma provável reforma eleitoral, pertencem à classe média; e têm seu interesse de classe, distinto do das classes trabalhadoras, tanto quanto os proprietários de terras ou os grandes industriais. Fosse o sufrágio estendido a todos os trabalhadores especializados, até mesmo estes poderiam ter um interesse de classe, distinto do dos trabalhadores não-especializados. Suponhamos que o sufrágio fosse estendido a todos os homens — suponhamos que aquilo que era anteriormente erroneamente chamado de sufrágio universal, e que hoje é totalmente chamado de sufrágio masculino, se tornasse lei; os eleitores ainda teriam um interesse de classe, distinto do das mulheres. Suponhamos que estivesse correndo no Legislativo uma questão que afetasse especialmente as mulheres; como, por exemplo, saber se as mulheres deveriam ou não ser autorizadas a colar grau nas universidades; ou, então, se as penalidades suaves, que são impostas contra os celerados que diariamente espancam suas mulheres até a beira da morte, não deveriam ser substituídas por algo mais eficaz; ou, ainda, que alguém propusesse ao Parlamento inglês aquilo que todos os Estados da Federação americana estão fazendo, não através de simples leis, mas sim por meio de emendas às suas constituições — que as mulheres casadas tenham o direito de ter suas próprias fortunas. A mulher e as filhas de um homem não terão o direito de saber se ele está votando contra ou a favor de um candidato que apóia estas medidas?

“Naturalmente será feita a objeção de que estes argumentos tiram toda a sua força da suposição de um estado injusto de sufrágio; que se a opinião dos eleitores fosse capaz de fazer o eleitor votar de maneira mais honesta, ou mais benéfica, do que ele sozinho, eles seriam mais merecedores do direito de voto do que o próprio eleitor, e portanto deveriam ter o privilégio; que qualquer pessoa capaz de influenciar os eleitores é capaz de ser um eleitor; que as pessoas perante as quais os eleitores deveriam ser responsáveis, deveriam também ser eleitoras, e portanto estar protegidas pelo voto secreto contra a influência ilegal dos indivíduos ou classes poderosas perante as quais não deveriam ser responsáveis.

“Este argumento é especioso, e em outras épocas cheguei a achá-lo conclusivo. Hoje me parece falacioso. Os que são capazes de influenciar eleitores, não são, necessariamente, capazes de serem eleitores eles mesmos. Este último é um poder muito mais importante do que o primeiro, e os que estivessem habilitados a desempenhar a menor das duas funções políticas poderiam não estar preparados para executar a função superior. As opiniões e os desejos da classe mais pobre e mais embrutecida de trabalhadores pode ser útil como uma influência, entre outras, nas mentes dos eleitores e nas mentes dos membros do Legislativo; contudo, poderia ser altamente nocivo dar-lhe a influência preponderante ao admitir estes trabalhadores, em seu atual estado moral e de inteligência, ao exercício pleno do sufrágio. É exatamente esta influência indireta, exercida pelos que não têm o sufrágio,

sobre os que o têm, que por seu aumento progressivo, suavisa a transição para qualquer nova extensão do sufrágio, e fornece os meios através dos quais, quando é chegada a hora, a extensão é feita pacificamente. Mas existe uma outra consideração, ainda mais profunda, que não deveria jamais ser deixada de lado nas especulações políticas. É sem fundamento a noção de que a publicidade e o senso de responsabilidade perante o público não serão de nenhuma utilidade, se o público não for capaz de fazer um julgamento sadio. Supor que a opinião pública só é vantajosa quando é capaz de fazer que todos se curvem servilmente, é ter uma visão muito superficial de sua utilidade. Ser observado pelos outros — ter de se defender — é extremamente importante para os que agem em oposição à opinião dos outros, de vez que isto os obriga a ter argumentos bem fundamentados. Nada melhor para trabalhar de maneira serena e refletida do que trabalhar contra uma pressão. Fora o efeito temporário de uma excitação temporária, ninguém fará algo que julgue digno de reprovação, a não ser em virtude de um objetivo próprio, fixo e preconcebido, o que revela um caráter comedido e refletido que, exceto nos homens radicalmente maus, geralmente decorre de convicções pessoais fortes e sinceras. Mesmo o mero fato de ter de dar conta de sua conduta é forte razão para que se procure aderir a uma conduta de que se possa dar conta decentemente. Se alguém pensa que a mera obrigação de observar as regras da decência não é um obstáculo muito considerável ao abuso do poder, é porque nunca prestou atenção na conduta dos que não se sentem na obrigação de observar estas regras. A publicidade é inestimável, mesmo quando não faz mais do que impedir o que não pode de nenhum modo ser proibido de maneira plausível, impondo a todos a reflexão, obrigando cada um a remoer, antes de agir, o que vai dizer, quando são obrigados a dar conta de suas ações.

“Mas, se não agora (nos dirão), pelo menos mais tarde, quando todos tiverem o direito de votar, e quando todos os homens e mulheres forem autorizados a votar em virtude de suas capacidades; *ai então* não haverá mais perigo de legislação de classes; *ai então* os eleitores, sendo a própria nação, não terão mais interesses distintos do interesse geral, porque mesmo que alguns indivíduos ainda votem segundo motivos de interesse, a maioria não agirá assim; e, como não haveria mais não-eleitores perante os quais esta maioria deve ser responsável, o efeito do voto secreto, excluindo apenas as influências perniciosas, seria totalmente benéfico.

“Não concordo nem mesmo com isto. Não posso crer que, ainda que o povo estivesse habilitado para o sufrágio universal, e o tivesse obtido, o voto secreto seria desejável. Primeiro porque não seria, sob tais circunstâncias, necessário. Examinemos o estado de coisas que a hipótese implica: um povo universalmente educado, e com todo ser humano adulto detentor de um voto. Se, quando apenas um pequeno número tem o direito de votar e a maioria da população quase não tem instrução nenhuma, a opinião pública já é, como todos hoje podem ver, o poder dominante em última instância, seria uma quimera supor, que os proprietários de terra e os ricos poderiam exercer sobre a comunidade, quando todos soubessem ler e possuísem o direito de voto, um poder contrário às suas inclinações e contra o qual fosse difícil resistir. Mas, se neste caso a proteção do silêncio se torna útil, o controle da publicidade se torna mais útil do que nunca. A observação da espécie humana terá sido muito falaciosa se considerar que o mero fato de ser membro de uma comuni-

dade, e de não ter nenhum interesse decididamente contrário ao interesse geral, é suficiente para garantir o cumprimento de um dever público, sem o estímulo ou sem a coibição que decorrem da opinião de nossos semelhantes. A participação de um homem no interesse público, mesmo que nenhum interesse privado o atraia para a outra direção, não é suficiente, via de regra, para fazê-lo cumprir seu dever para com o público sem qualquer estímulo externo. Também não se pode admitir que mesmo que todos tivessem o direito de votar, todos votariam tão honestamente em segredo quanto em público.

“Ao examinar esta proposição de que, quando os eleitores compõem o conjunto da comunidade, eles não podem ter um interesse em votar contra o interesse da comunidade, descobrimos que ela não faz muito sentido. Embora a comunidade como um todo possa não ter (como dá a entender a expressão) nenhum outro interesse que não seja o interesse coletivo, cada um de seus membros individualmente pode. O interesse de um homem consiste em tudo aquilo por que ele se interessa. Todos têm tantos interesses diferentes quanto sentimentos, simpatias ou antipatias, sejam egoístas, sejam de uma melhor espécie. Não se pode dizer que qualquer destes, tomado individualmente, constitui *seu interesse*; ele será um homem bom ou mau de acordo com o tipo de interesses que preferir. O homem que for um tirano em casa poderá simpatizar com a tirania (quando não exercida sobre ele) — e certamente não simpatizará com a resistência à tirania. Um homem invejoso poderá votar contra Aristides porque ele é chamado o Justo. Um homem egoísta preferirá uma vantagem individual, por menor que seja, à sua participação no bem geral que o país poderá conseguir de uma boa lei, porque seus interesses particulares são os que ele está mais apto, pelos hábitos de sua mente, a considerar e a avaliar. Um grande número de eleitores terá dois tipos de preferências — as preferências baseadas em motivos particulares e as preferências baseadas em motivos públicos. Estas últimas são as únicas que o eleitor gostaria de apoiar. As pessoas gostam de mostrar o lado melhor de seu caráter, mesmo para os que não são melhores do que eles mesmos. As pessoas darão votos desonestos ou perversos (por avareza, por maldade, por rancor, por rivalidades pessoais ou até mesmo por causa de interesses ou preconceitos de classe ou seita) muito mais facilmente em segredo do que em público. Existem casos — que talvez se tornam mais frequentes — em que a única coisa que freia uma maioria de patifes é o seu respeito involuntário pela opinião de uma minoria honesta. Nos casos como o dos Estados bancarroteiros da América do Norte, o mero fato de ter de encarar frente a frente um homem honesto não será um freio para as pessoas sem princípios? De vez que todo este benefício seria sacrificado pelo voto secreto, faz-se necessário, para tornar desejável sua adoção, um caso muito mais urgente do que pode ser encontrado hoje, e este caso está se tornando cada vez mais raro.”¹

Não é necessário que nos detenhamos tão longamente sobre os outros pontos questionáveis com relação à maneira de votar. O sistema da representação pessoal, da maneira como foi organizado pelo Sr. Hare, torna necessário o emprego de listas de votos. Mas parece-me indispensável que esta lista seja assinada pelo eleitor em algum escritório públi-

¹ *Thoughts on Parliamentary Reform (Pensamentos sobre a Reforma Parlamentar)*, 2ª edição, págs. 12-16.

co de registro ou, se não existir tal lugar convenientemente acessível, em qualquer lugar aberto ao público, e na presença de um funcionário público responsável. Encaro como funesta a proposta lançada de permitir que o eleitor preencha em casa a lista de votos e que a mande pelo correio, ou que seja recolhida por um funcionário público. O ato seria feito na ausência de todas as influências salutares e na presença de todas as influências perniciosas. O subornador poderia, sob o escudo da privacidade, ver com seus próprios olhos o cumprimento de sua barganha, e o intimidador poderia se realizar de maneira irrevogável a submissão que houvesse extorquido; ao passo que a influência benéfica da presença dos que conhecem os verdadeiros sentimentos do eleitor e o efeito encorajador da simpatia das pessoas de seu próprio partido ou opinião seriam completamente deixados de fora².

Os locais de votação deveriam ser suficientemente numerosos para permitir o acesso fácil de todos os eleitores, e as despesas de transporte não deveriam sob nenhum pretexto correr por conta do candidato. Os doentes, com a condição de apresentar um certificado médico, poderiam exigir transporte especial às custas do Estado ou da localidade. Todas as despesas com as assembleias eleitorais, a contagem de votos, e todo o mecanismo das eleições, correriam por conta do público. Não se deveria permitir, muito menos exigir, que os candidatos participassem destas despesas com mais do que uma contribuição insignificante. O Sr. Hare acha desejável que se cobre de qualquer pessoa que se inscreva na lista de candidatos a soma de 50 libras esterlinas, de modo a impedir que pessoas que não têm a menor chance de sucesso, nem nenhuma intenção real de consegui-lo, se candidatem por brincadeira ou pelo mero amor à notoriedade, arrancando talvez assim alguns votos que seriam necessários para a eleição de aspirantes mais sérios. Existe uma

2 "Este expediente foi muito recomendado, por ser econômico e obter os votos de muitos eleitores que de outra maneira não poderiam votar, e que são encarados como uma classe muito especial de eleitores pelos defensores do plano. O esquema foi colocado em execução nas eleições para administradores da Lei dos Pobres, e o sucesso obtido tem sido utilizado como argumento em favor de sua adoção no caso muito mais importante da eleição para membro do Legislativo. Mas os dois casos me parecem divergir exatamente quanto ao ponto do qual dependem as vantagens do expediente. Em uma eleição local para uma espécie de tarefa administrativa que consiste principalmente da distribuição de um fundo público, é preciso impedir que a escolha fique exclusivamente nas mãos das pessoas que se interessam pelo assunto de maneira ativa; porque, uma vez que o interesse público que se prende à eleição é limitado, e bastante frágil na maioria das vezes, é altamente provável que a disposição para se ocupar dos assuntos só se encontre entre as pessoas que contam utilizar a atividade em proveito próprio; e pode ser altamente desejável que a intervenção de outras pessoas seja tornada o menos onerosa possível, nem que seja apenas para confundir estes interesses privados. Mas quando se trata da grande questão do governo nacional, pelo qual devem se interessar todos aqueles que não pensam exclusivamente em si mesmos, ou que pensam em si mesmos pelo menos de maneira inteligente, e muito mais preferível impedir é votar as pessoas que são indiferentes ao assunto, do que induzi-los a votar de alguma outra maneira que não seja alertar suas mentes adormecidas. O eleitor que não se preocupa suficientemente com as eleições para ir dar o seu voto, é exatamente a pessoa que, se puder votar sem este pequeno sacrifício, dará seu voto à primeira pessoa que o pedir, ou o dará segundo o mais insignificante ou o mais frívolo dos motivos. O homem que não liga para o fato de votar ou não, também não ligará muito para a maneira de votar; e quem estiver neste estado de espírito não tem o direito moral de votar, porque, se o fizer, um voto que não é a expressão de uma convicção valerá, para o resultado final, tanto quanto um outro que representa os propósitos e as opiniões de toda uma vida."

— Pensamentos sobre a Reforma Parlamentar, página 39.

despesa da qual não pode escapar o candidato e seus partidários, e não seria justo esperar que o público a pagasse por todos os que desejassem pedi-la; refiro-me à necessidade que tem o candidato de se fazer conhecido por meio de anúncios, cartazes e circulares. Para todas as despesas necessárias deste tipo, as 50 libras propostas pelo Sr. Hare, se fosse permitida a sua utilização para este fim (a soma poderia ser elevada para 100 libras, se necessário), deveriam ser suficientes. Se os amigos do candidato quisessem incorrer em despesas com comícios, angariação de votos, etc., não haveria meios de impedi-los; mas tais despesas por parte do candidato, ou qualquer despesa excedendo o depósito de 50 (ou 100) libras, deveriam ser ilegais e passíveis de pena. Se houvesse qualquer indício de que a opinião se recusaria a ser conivente com a falsidade, poderia ser exigida de todo o parlamentar, no momento de sua posse, uma declaração, por juramento ou pela honra, de que ele não gastou, nem gastará, direta ou indiretamente, mais do que 50 libras para fins de sua eleição; e se fosse provado que a declaração era falsa, ou que o juramento não tivesse sido cumprido, o parlamentar seria condenado a cumprir pena por perjúrio. É provável que esta pena, mostrando que a Legislatura encara o assunto com seriedade, poderia virar o curso da opinião para a mesma direção, impedindo que o público encarasse, como fez até hoje, este grave crime contra a sociedade como um mero pecadilho. Quando este efeito tiver sido procurado, não haverá dúvida de que as pessoas se sentirão presas por uma declaração por juramento ou pela honra³. “A opinião só

3 Muitas das testemunhas perante a Comissão da Câmara dos Comuns, em 1860, sobre o efeito do Ato Contra a Corrupção (Corrupt Practices Prevention Act), algumas das quais de grande experiência prática em termos de eleições, foram favoráveis (umas absolutamente, outras como último recurso) à idéia de exigir uma declaração dos membros do Parlamento; e foram da opinião de que, se fosse apoiado por penalidade, o sistema seria altamente eficaz. (Provas, págs. 46, 54-7, 67, 123, 198-202, 208). O Comissário-em-Chefe do Inquérito de Wakefield disse (com referência certamente a uma proposta diferente): “Se virem que o Legislativo leva a coisa a sério, o mecanismo funcionará... Estou absolutamente certo de que, se fosse aplicada alguma espécie de estigma no caso de corrupção comprovada, o curso da opinião pública seria alterado” (págs. 26 e 32). Um distinto membro da Comissão (e do atual Gabinete) parecia ter graves objeções ao fato de que fossem ligadas as penas de perjúrio a um juramento que contém uma mera promessa, diferente de um juramento afirmativo; mas foi lembrado de que o juramento de uma testemunha em um tribunal é um juramento que contém uma promessa; e sua resposta, de que o juramento de uma testemunha diz respeito a um ato que terá lugar de imediato, ao passo que o juramento do membro do Parlamento seria uma promessa para todo o futuro, só teria algum sentido na suposição de que a pessoa que prestaria o juramento poderia esquecer a obrigação em que teria incorrido, ou então a violaria sem saber; tais eventualidades neste caso estão totalmente fora de questão.

Uma dificuldade muito mais substancial é o fato de que uma das formas de que mais freqüentemente se revestem as despesas eleitorais é a de doações a obras de caridade locais, ou a qualquer outro propósito local; e seria uma medida muito violenta impedir que um representante doasse dinheiro para caridade em sua cidade. Quando tais inscrições são feitas de boa fé, a popularidade que delas decorre é uma vantagem que é quase impossível de negar às maiores riquezas. Mas o mal decorre sobretudo do fato de que o dinheiro assim contribuído é empregado em suborno sob o nome eufêmico de manter o interesse do membro. Para evitar isto, talvez fosse necessário incluir no juramento do membro a promessa de que todas as suas despesas na cidade de origem, ou em qualquer propósito relacionado com ela ou com qualquer de seus habitantes (à exceção talvez de suas despesas de hospedagem), seriam controladas pelo fiscal de eleições (e não pelo próprio membro ou seus amigos), a quem caberia fazer todos os pagamentos.

A idéia de fazer que todas as despesas legais das eleições corresse por conta da localidade, e não dos candidatos, foi definida por duas das melhores testemunhas (págs. 20, 65-70, 277).

tolera um perjúrio, quando também tolera a coisa que provocou o perjúrio.” Este é notoriamente o caso, quanto à corrupção eleitoral. Não houve até hoje, entre os políticos, qualquer tentativa verdadeira e séria para eliminar a corrupção, por não ter havido um desejo real de que as eleições não fossem onerosas. Sua dispendiosidade é uma vantagem para os que podem arcar com essas despesas, excluindo uma multidão de concorrentes; e será aceita com carinho, como tendo uma tendência conservadora, qualquer coisa, por pior que seja, que limite o acesso ao Parlamento aos homens ricos. Este é um sentimento enraizado entre nossos parlamentares de ambos os partidos políticos, e é o único ponto no qual creio que estejam realmente mal-intencionados. Eles ligam comparativamente pouco para quem vota, que somente pessoas de sua própria classe possam ser votadas. Eles sabem que podem contar com o sentimento de companheirismo existente entre os membros de classe, ao passo que a subserviência dos novos ricos, que batem às portas da classe, é ainda mais confiável; e sabem que nada de muito hostil aos seus interesses e sentimentos de classe poderá ser apreendido do mais democrático dos sufrágios, contanto que os democratas possam ser impedidos de ser eleitos para o Parlamento. Mas, mesmo sob o seu ponto de vista, este ato de contrabalançar um mal com outro mal, ao invés de combinar um bem com outro bem, é uma política desastrosa. O propósito deveria ser reunir os melhores membros de ambas as classes de modo a induzi-los a deixar de lado suas preferências de classes e perseguir de comum acordo o caminho traçado pelo interesse comum, ao invés de permitir que os sentimentos de classe dos Muitos tenham livre curso nos colégios eleitorais para obrigá-los depois a agir por intermédio de pessoas imbuídas dos sentimentos de classe dos Poucos.

De nenhuma outra maneira as instituições políticas são tão nocivas moralmente — fazem tanto mal pelo seu espírito — do que quando encaram as funções políticas como favores a serem concedidos, como coisa que o depositário deve pedir como se a desejasse para si mesmo, e até mesmo pagar por ela como se fosse destinada para seu próprio proveito. Os homens não gostam de pagar pela autorização para executar tarefas laboriosas. Platão teve uma visão muito mais justa das condições de um bom governo quando afirmou que as pessoas que devem ser procuradas para serem investidas de poder político são as que são mais pessoalmente avessas a ele, e que o único motivo que pode levar os homens capazes a assumir as agruras do governo é o medo de serem governados por homens incapazes. Que dirá um eleitor, quando vir três ou quatro cavalheiros, nenhum dos quais tendo sido visto anteriormente empregando seu dinheiro em projetos de desinteressada beneficência, competindo para ver quem gastaria mais dinheiro para poder escrever em seus cartões de visitas: Membro do Parlamento? Pensará ele que é em seu interesse que eles incorrem em toda essa despesa? E se ele formar uma opinião taxativa a respeito do motivo destes senhores, que obrigação moral poderá ele sentir por sua própria conta? Os políticos gostam de encarar como uma quimera de entusiastas a suposição de que possa existir um eleitorado incorruptível. Uma quimera, sem dúvida, até que eles mesmos se esforcem para se tornarem incorruptíveis, uma vez que os eleitores, com toda a certeza, seguem o exemplo moral dos candidatos. Enquanto o membro eleito, de uma maneira ou de outra, estiver disposto a pagar por sua cadeira, falharão todas as tentativas de fazer das eleições algo melhor do que uma barganha egoísta de ambos os

lados. “Enquanto o próprio candidato e os hábitos do mundo encararem a função de membro do Parlamento mais como um favor pessoal a ser solicitado do que como um dever a ser cumprido, não será possível incutir na mente de um eleitor comum a idéia de que a eleição de um membro do Parlamento é também uma questão de dever, e de que ele não está livre para dar seu voto segundo qualquer outra consideração que não seja a da capacidade pessoal.”

O mesmo princípio que exige que nenhuma despesa para fins de eleição por parte da pessoa seja exigida ou permitida dita uma outra conclusão, aparentemente de tendência contrária, mas que visa o mesmo propósito. Ela nega aquilo que tem sido freqüentemente proposto como um meio de tornar o Parlamento acessível a pessoas de todos os níveis e condições; a remuneração de membros do Parlamento. Se, como em algumas de nossas colônias, não existissem quase pessoas capazes que pudessem assumir encargos não-remunerados, o pagamento deveria ser uma indenização pela perda de tempo ou dinheiro, e não um salário. A grande variedade de escolha que daria um salário é uma vantagem ilusória. Nenhuma remuneração que se pudesse dar ao cargo seria capaz de atrair as pessoas que estivessem seriamente envolvidas em outras profissões lucrativas com chances de sucesso. A ocupação de um membro do Parlamento seria então uma profissão em si; exercida, com outras profissões, unicamente com vistas a seus rendimentos pecuniários, e sujeita às influências desmoralizadas de uma ocupação essencialmente precária. Ela se tornaria o alvo das pretensões de aventureiros de classes baixas; e as 658 pessoas de posse do cargo, e as que (em número dez ou vinte vezes maior) tivessem esperanças de chegar a ele, se esforçariam incessantemente para conseguir ou conservar os votos dos eleitores, possíveis ou impossíveis, e se rivalizariam em paparicar os mais baixos sentimentos e os mais ignorantes preconceitos da porção mais vulgar da multidão. O leilão entre Cleon e o vendedor da salsichas em Aristófanes é uma caricatura exata do que passaria a acontecer diariamente. Tal instituição seria uma pústula permanente aplicada às partes mais frágeis da natureza humana. Equivale a oferecer 658 prêmios aos mais bem sucedidos bajuladores e aos mais habilidosos subornadores de parte do povo. Sob nenhum despotismo houve um sistema de cultivo tão bem organizado para obter uma colheita tão abundante de cortesanice⁴. Quando, em virtude de qualidades preeminentes (caso que pode às vezes ocorrer), for desejável que uma pessoa totalmente desprovida de recursos seja levada ao Parlamento para prestar serviços que nenhuma outra pessoa seria capaz de prestar tão bem, poder-se-á recorrer a uma subscrição pública — a pessoa, como Andrew Marvell, poderá, enquanto estiver no Parlamento, viver de Contribuições de seus eleitores.

4 “Como diz o Sr. Lorimer, ao criarmos para as pessoas da classe mais baixa um motivo pecuniário pelo qual se dedicassem aos negócios públicos, estaríamos instituindo formalmente a profissão de domingogo. Nada é mais assustador do que um sistema em que o interesse privado de um certo número de pessoas ativas seja empurrar a forma de governo na direção de sua perversão natural. As indicações que podem dar tanto uma multidão quanto um indivíduo, quando abandonados às suas próprias inclinações, dão uma idéia muito vaga do que estas fraquezas se tornariam se fossem estimuladas por mil bajuladores. Se houvesse 658 empregos com remuneração garantida, embora moderada, a serem conquistados por meio de persuadir a multidão de que a ingorância vale tanto ou mais que o saber, é inevitavelmente provável que ela acarretaria e agiria segundo este princípio.” (Artigo publicado no *Lasser's Magazine*, de abril de 1859, intitulado “Escritores recentes sobre a Reforma”).

Este procedimento não é passível de objeção; tal honra jamais será prestada à mera subserviência. As massas não ligam tanto assim para a diferença entre um e outro bajulador, de modo a querer sustentar um indivíduo determinado para ser bajuladas por ele. Tal sustento só será concedido em virtude de qualidades pessoais extraordinárias, as quais, embora não sejam prova absoluta de que a pessoa tem capacidade para ser um representante nacional, são sempre um forte indicativo e em todos os casos provam que até certo ponto esta pessoa possui uma opinião e uma vontade independentes.

CAPITULO XI

DA DURAÇÃO DOS PARLAMENTOS

DEPOIS DE quanto tempo deveriam os membros do Parlamento estar sujeitos à reeleição? Os princípios aqui envolvidos são óbvios; a dificuldade reside em sua aplicação. Por um lado, o parlamentar não deve ter um mandato longo demais para fazer que ele esqueça suas responsabilidades, passe a não se preocupar com seus deveres, a cumpri-los em vista de seu proveito próprio, ou a negligenciar os encontros livres e abertos com seus eleitores, encontros esses que, quer queira, quer não, são um dos benefícios do governo representativo. Por outro lado, ele deve ter um mandato longo o suficiente para permitir que possa ser julgado não por um ato isolado, mas pela sua conduta no geral. É importante que ele tenha a maior latitude de opinião e determinação individual compatíveis com o controle popular essencial ao governo livre; e para tanto é necessário que o controle seja exercido, o que de qualquer maneira é preferível, depois que ele tenha tido tempo suficiente para mostrar todas as qualidades que possui, e para provar a seus eleitores que existem outras maneiras, além de ser o advogado obediente de suas opiniões, pelas quais ele pode se revelar um representante desejável digno de confiança.

É impossível determinar, em termos gerais, os limites entre estes princípios. Quando o poder democrático na Constituição é fraco e passivo demais, e necessita de estímulos; quando o representante, depois de deixar seus eleitores, entre imediatamente em uma atmosfera refinada ou aristocrática, cujas influências tendem a desviar sua conduta, a diminuir os sentimentos democráticos que ele possa ter e fazê-lo esquecer os desejos e negligenciar os interesses dos que o elegeram — é indispensável, para manter seu caráter e seus sentimentos no nível desejado, que ele tenha de voltar freqüentemente às suas bases para renovar seu mandato. Até mesmo três anos, nestas circunstâncias, é um período longo demais; e um mandato ainda mais longo é inadmissível.

Quando, pelo contrário, a democracia for o poder dominante, com tendências a crescer, necessitando mais de moderação do que de desencorajamento; quando uma publicidade sem obstáculos e uma imprensa sempre presente derem ao representante a certeza de que cada um de seus atos será imediatamente conhecido, discutido e julgado por seus eleitores, e de que ele estará sempre ganhando ou perdendo terreno em sua alma, ao passo que pelos mesmos instrumentos a influência dos sentimentos de seus eleitores e todas as outras influências democráticas estarão sempre vivas e ativas em sua

mente — neste caso, um período inferior a cinco anos dificilmente seria suficiente para impedir uma dependência tímida. A mudança que, sob todos os aspectos, teve lugar na política inglesa, explica porque hoje em dia ouve-se falar tão pouco dos Parlamentos anuais, que quarenta anos atrás tinham lugar de destaque à frente da doutrina dos reformadores mais avançados. Merece consideração o fato de que, seja qual for a duração de um Parlamento, durante o último ano os parlamentares estarão na posição em que estariam se o Parlamento fosse anual; o que faz que, se os mandatos fossem muito curtos, tivéssemos virtualmente Parlamentos anuais durante a maior parte do tempo. Do jeito que as coisas estão atualmente, não vale a pena alterar o mandato de sete anos, principalmente porque, muito embora seja desnecessariamente longo, a possibilidade sempre iminente de uma dissolução antecipada lembra constantemente o representante da necessidade de estar bem com seus eleitores.

Qualquer que seja a duração ideal de um mandato, pode parecer natural que o representante individual deva deixar sua cadeira ao término deste período (contado a partir do dia de sua eleição), e que não deva haver uma renovação de toda a assembléia. Muito poderia ser dito em favor deste sistema, se existisse motivo prático para recomendá-lo. Mas ele é condenado por razões muito mais fortes do que as que poderiam ser alegadas em sua defesa. Uma delas é que seria impossível se livrar prontamente de uma maioria que tivesse tido uma conduta efusiva à nação. A certeza de uma eleição geral depois de um período limitado, que freqüentemente estaria quase expirado, e a possibilidade de ter uma a qualquer momento que o ministro desejá-la para si mesmo ou pensar que ele o tornaria popular, tendem a impedir uma grande divergência entre os sentimentos da assembléia e os sentimentos do eleitorado, divergência esta que poderia persistir indefinidamente se a maioria dos membros tivesse sempre vários anos de mandato à sua frente — se a assembléia recebesse pouco a pouco novas infusões, as quais estariam provavelmente mais propensas a assumir do que a modificar o seu espírito geral. É essencial que este espírito da Câmara esteja, no geral, de acordo com o da nação, bem como que os indivíduos ilustres possam, se arriscar suas cadeiras, exprimir livremente seus sentimentos mais populares. Existe ainda uma outra razão, muito forte, contra a renovação gradual e parcial de uma assembléia representativa. Seria útil passar periodicamente em revista as forças em oposição, de modo a medir o estado do espírito público e determinar com exatidão a força relativa dos diferentes partidos e das diferentes opiniões. Isto não é conseguido de maneira decisiva com uma renovação parcial, mesmo que grande parte, um terço ou um quinto, seja renovada ao mesmo tempo, como em algumas das Constituições francesas.

As razões para conceder ao Executivo o poder de dissolução serão examinadas em um capítulo posterior, relativo à constituição do Executivo e suas funções em um governo representativo.

CAPÍTULO XII

DEVERIAM OS MEMBROS DO PARLAMENTO ESTAR SUJEITOS AO MANDATO IMPERATIVO?

DEVERIA UM membro do Legislativo estar obrigado a obedecer as instruções de seus eleitores? Deveria ele ser o órgão dos sentimentos deles ou dos seus próprios? Ser o seu embaixador junto a um Congresso, ou o seu agente profissional, com poderes não apenas para agir por eles, mas também para decidir por eles o que deve ser feito? Estas duas teorias sobre o dever de um legislador em um governo representativo têm cada uma os seus defensores, e é cada uma a doutrina reconhecida de algum governo representativo. Nas Províncias Unidas da Holanda, os membros dos estados-gerais eram meros delegados; esta doutrina era elevada a tal ponto, que quando surgia alguma questão importante não-prevista em suas instruções, eles tinham que consultar seus eleitores, como um embaixador consulta seu governo. Neste, e em muitos outros países que possuem Constituições representativas, a lei e os costumes permitem que um membro do Parlamento vote de acordo com sua opinião do que é certo, por mais diferente que ele seja da opinião de seus eleitores; mas existe uma noção contrária, de considerável efeito prático sobre muitas mentes, inclusive de membros do Parlamento, que faz com que estes últimos, independentemente do desejo de popularidade, ou de preocupação com sua reeleição, se sintam obrigados a agir de modo a que sua conduta, nas questões sobre as quais seus eleitores têm opinião decidida, seja a expressão desta opinião, e não de sua própria. Deixando de lado a lei positiva e as tradições históricas de um povo, qual destas noções dos deveres de um representante é a verdadeira?

Esta não é uma questão de legislação constitucional, como as que tratamos até agora, mas sim uma questão do que seria melhor chamado moralidade constitucional — a ética do governo representativo. Ela diz menos respeito às instituições, do que ao espírito com que os eleitores deveriam cumprir suas funções, as idéias que deveriam prevalecer no que tange aos deveres morais dos eleitores. Com efeito, qualquer que seja o sistema de representação, os eleitores podem, se o quiserem, transformá-lo em um sistema de mera delegação. Na medida em que são livres para não votar, ou para votar como bem quiserem, não poderá ser impedidos de fazer que seu voto dependa de quaisquer condições que julgarem convenientes. Ao recusar eleger qualquer um que não se comprometa a respeitar suas opiniões, ou até mesmo, se o exigirem, a consultá-los sobre

qualquer assunto imprevisto, eles podem transformar seu representante em um simples porta-voz, ou obrigá-lo a renunciar quando não estiver mais disposto a agir nestas condições. E de vez que eles não têm o poder de fazer isto, a teoria da constituição deverá supor que eles desejarão fazê-lo, porque o próprio princípio do governo constitucional repousa sobre a noção de que os que detêm o poder político abusarão dele em seu próprio proveito — não porque seja sempre assim, mas porque esta é a tendência natural das coisas; e o objetivo principal das instituições livres é justamente anular esta tendência. Esta é a razão pela qual, por mais errado ou insensato que seja, por parte dos eleitores, tentar converter seu representante em um delegado, sendo esta extensão do privilégio eleitoral uma coisa natural e altamente provável, é necessário tomar precauções como se ela fosse certa de acontecer. Podemos esperar que os eleitores não agirão baseados nesta noção do uso do sufrágio; mas um governo representativo deve ser organizado de modo a que, mesmo que eles o façam, não possam conseguir o que nenhum grupo de pessoas deve ser capaz de obter — uma legislação de classe em seu próprio benefício.

Quando dizemos que a questão é unicamente uma questão de moralidade política, não estamos diminuindo sua importância. As questões de moralidade constitucional não são de importância menor do que as que dizem respeito à própria Constituição. A simples existência de certos governos, e de tudo aquilo que torna outros suportáveis, repousa na observância prática de doutrinas de moralidade constitucional; noções tradicionais no espírito das diferentes autoridades constituídas, que modificam o uso que poderiam de outra maneira fazer de seus poderes. Nos governos desequilibrados — a monarquia pura, a aristocracia pura, a democracia pura — estas máximas são a única barreira que impede o governo de se largar a excessos extremos na direção de suas tendências características. Nos governos de equilíbrio imperfeito, onde algum esforço é feito em termos de impor certos limites constitucionais aos impulsos do poder mais forte, mas onde ele é forte o suficiente para ultrapassá-los impunemente, são apenas as doutrinas da moralidade constitucional, reconhecidas e defendidas pela opinião pública, que conseguem impor algum respeito pelos fins e pelos limites da Constituição. Nos governos bem-equilibrados, nos quais o poder supremo é dividido, e cada uma das partes é protegida das usurpações das outras da única maneira possível — ou seja, armada para defesa com armas tão fortes quanto as das outras para atacar — o governo só é levado a efeito quando todas as partes se abstêm de exercer estes poderes extremos, a menos que provocadas por uma conduta igualmente extrema por parte de algum outro detentor do poder; e neste caso podemos dizer com certeza que é unicamente o respeito inspirado pelas máximas de moralidade constitucional que garante a existência da Constituição. A questão do mandato imperativo não é uma destas questões que dizem respeito de maneira vital à existência dos governos representativos; mas é de grande importância para seu efeito benéfico. As leis não podem fixar para os eleitores os princípios pelos quais deverão orientar seus votos; mas os princípios pelos quais os eleitores pensam que devem se orientar fazem uma grande diferença na prática. E todo o conjunto desta grande questão é envolvido, quando nos perguntamos se os eleitores devem impor como condição o fato de o representante ter de adotar certas opiniões impostas por eles.

Nenhum leitor deste tratado poderá pôr em dúvida a conclusão que, com relação a esta questão, resulta dos princípios gerais que professamos até aqui. Desde o princípio temos afirmado, e nunca perdemos de vista, a importância, a importância igual dos dois grandes requisitos do governo: 1) a responsabilidade perante os que em cujo proveito político o poder deve ser empregado; e 2) o exercício desta função por pessoas de inteligência superior, treinadas especialmente para esta tarefa por meio de uma longa meditação e uma disciplina prática. Se este segundo propósito vale a pena ser perseguido, vale a pena pagar o seu preço. Poderes mentais superiores e estudos profundos não teriam nenhuma utilidade, se não pudessem ocasionalmente levar uma pessoa a conclusões diferentes daquelas às quais chegaria sem estudos e com poderes mentais normais; e se o propósito for de obter representantes superiores em inteligência à média de seus eleitores, deve-se esperar que o representante por vezes tenha opinião diferente da de seus eleitores, e que, quando a tiver, a sua seja freqüentemente a mais certa das duas. Decorre daí que não estarão agindo sabiamente os eleitores se impuserem como condição para a manutenção no cargo, conformidade absoluta com suas opiniões por parte do representante.

O princípio é, até aqui, evidente, mas existem dificuldades reais quanto à sua aplicação; e começaremos por expor estas dificuldades em toda a sua força. Se é importante que os eleitores escolham um representante muito mais instruído do que eles, não é menos necessário que este homem seja mais sábio seja responsável perante eles; em outras palavras, eles são juizes da maneira pela qual ele cumpre sua função. E de que maneira poderão eles julgar, a não ser pelo critério de suas próprias opiniões? E de que maneira poderão fazer até mesmo a sua escolha, em primeiro lugar, a não ser pelo mesmo critério? Não será conveniente basear a sua escolha meramente no brilho pessoal — na superioridade de talento pomposo. Os meios de que dispõe um homem comum para julgar as qualidades de um candidato são muito imperfeitos; estes meios se relacionam quase que exclusivamente com a maneira de se exprimir, e muito pouco ou quase nada com o mérito do que se exprime. Este último não está implícito no primeiro; e se os eleitores tiverem de deixar de lado suas opiniões pessoais, que critério lhes restará para julgar a capacidade de bem governar? Eles também não deveriam, mesmo que pudessem reconhecer de maneira infalível o homem mais capaz, dar a este total liberdade para julgar por eles, sem nenhuma consideração para com suas opiniões. O melhor candidato pode vir a ser um *Tory* (conservador), e os eleitores serem liberais; ou então um liberal, e os eleitores serem *Tories*. As questões políticas do momento podem ser de natureza religiosa, e o melhor candidato, um clérigo ou um racionalista, ao passo que os eleitores sejam dissidentes ou protestantes, e vice-versa. Nestes casos, as qualidades do representante apenas permitirão que ele consiga resultados ainda mais eficazes que os eleitores podem conscienciosamente considerar errada; e podem ser levados, por suas convicções sinceras, a considerar mais importante que sejam representados por um homem que se prenda à noção que eles têm de dever, do que por uma pessoa de qualidades acima da média. Eles podem também ter de examinar não apenas de que maneira poderão ser melhor representados, mas também de que maneira conseguirão fazer representar sua própria posição moral e seu ponto de vista.

A influência de todo o ponto de vista de um grande número de pessoas deve se fazer sentir no Legislativo; e uma vez que se espera que a Constituição tenha tomado

precauções para que outros pontos de vista conflitantes sejam igualmente representados, assegurar a melhor representação para sua maneira de pensar pode ser a coisa mais importante para a qual se deve atentar em uma ocasião determinada. Em alguns casos, também, pode ser necessário que o representante tenha suas mãos amarradas para se manter fiel aos interesses desses eleitores, ou antes ao interesse público, segundo o ponto de vista deles. Isto não seria necessário sob um sistema político que lhe assegurasse uma escolha ilimitada de candidatos honestos e sem preconceitos; mas no sistema vigente, no qual os eleitores estão quase obrigados, pelos custos das eleições e pelo estado geral da sociedade, a escolher seus representantes dentre pessoas de posição social bem diferente da sua, e com diferentes interesses de classe, quem ousará afirmar que eles devem se entregar totalmente à vontade do representante? Podemos censurar um eleitor das classes mais pobres, cuja escolha se limite a dois ou três homens ricos, por exigir que seu candidato se comprometa a votar por medidas que ele considera como uma emancipação com relação aos interesses da classe dos ricos? Além disso, pode acontecer que alguns membros do eleitorado sejam obrigados a aceitar o candidato escolhido pela maioria de seu próprio partido. Mas muito embora o seu próprio candidato não tenha nenhuma chance, os votos destes eleitores podem vir a ser necessários para garantir a eleição do que foi escolhido para eles; e a única maneira de que eles dispõem, de exercer alguma influência sobre a conduta posterior deste candidato, pode ser condicionar o seu apoio a algumas promessas por parte dele.

Estas considerações, pró e contra, estão tão intimamente ligadas umas as outras, e é tão importante que os eleitores escolham como representantes pessoas mais sábias que eles mesmos, e concordem em ser governados segundo este conhecimento superior, ao mesmo tempo em que é impossível que a conformidade para com suas próprias opiniões, quando as tiverem, não tenha grande influência na sua maneira de julgar quem possui este conhecimento, e julgar até que ponto o candidato provou pela sua conduta ter este conhecimento; que parece impraticável estabelecer uma regra positiva de dever para o eleitor. E o resultado vai depender muito menos de um preceito estabelecido ou de uma doutrina fixa de moralidade política, do que da tendência geral das mentes que compõem o eleitorado, no que diz respeito a este importante requisito — a deferência à superioridade intelectual. Os indivíduos e os povos que sentem nitidamente o valor da sabedoria superior, são capazes de reconhecê-la, onde ela existe, por meio de sinais que não a identidade de maneiras de pensar, e a reconhecerão até mesmo apesar de grandes diferenças de opinião; e quando a tiverem reconhecido, estarão desejosos demais de garanti-la, a qualquer preço razoável, para querer impor como lei sua própria opinião e umas pessoas mais sábias que eles. Por outro lado, existem certas pessoas que não sentem nenhuma consideração por quem quer que seja, que não acham que a opinião de outra pessoa valha mais do que a sua própria, ou pelo menos valha tanto quanto a de cem ou mil pessoas iguais a ela. Quando os eleitores forem pessoas desse tipo, eles só elegerão pessoas que tenham ou pelo menos professem seus sentimentos, e só as manterão enquanto estes sentimentos estiverem refletidos em sua conduta; e todos os que aspiram às honras políticas tentarão, como disse Platão nas "Georgias", se moldar segundo o *Demos*, e parecer o máximo possível com ele. Não pode negar que a democracia completa tem

uma forte tendência para dar este traço aos sentimentos dos eleitores. A democracia não é favorável ao espírito de respeito. O fato de que ela destrói o respeito pela mera posição social deve ser incluído entre as suas boas influências, não entre as más; muito embora, ao fazer isto, ele esteja fechando a principal *escola* de respeito (quanto às relações puramente humanas) que existe na sociedade. Mas como a democracia, em sua própria essência, dá muito mais valor à igualdade geral dos homens do que aos títulos privados que colocam uma pessoa acima de outra, o respeito pela superioridade, mesmo que pessoal, deverá provavelmente ficar abaixo do que deveria ser. Eis porque, entre outras razões, considero tão importante que as instituições de um país estabeleçam o direito de influência das pessoas mais instruídas sobre as menos instruídas; e eu ainda estou de acordo, apesar de quaisquer conseqüências políticas diretas, com que se conceda a pluralidade de votos à superioridade comprovada de instrução, mesmo que apenas para afinar o sentimento público.

Se realmente existir, no conjunto dos eleitores, um sentimento exato da diferença extraordinária de valor que pode haver entre uma pessoa e outra, não lhes faltarão sinais pelos quais possam distinguir as pessoas mais capazes de atender aos seus propósitos. Naturalmente, os serviços reais prestados ao público seriam a primeira indicação — ter ocupado cargos elevados, e neles ter feito coisas importantes, cujos resultados hajam revelado sabedoria; ter sido o autor de medidas que, segundo seus efeitos, pareçam haver sido sabiamente concebidas; ter feito previsões que hajam sido comprovadas pelos acontecimentos, e raramente desmentidas por eles; ter dado conselhos que, quando seguidos, hajam tido boas conseqüências, e quando não, más conseqüências. Existe sem dúvida alta dose de incerteza nestes sinais de sabedoria; mas estamos procurando sinais que possam ser identificados por pessoas de discernimento comum. Seria bom que estas pessoas não confiassem muito em uma única indicação, a não ser que esta seja confirmada pelas outras; e que em sua estimativa do sucesso ou mérito de qualquer esforço prático, dêem maior importância à opinião geral de pessoas desinteressadas que conheçam bem o assunto. Os testes a que me refiro só são aplicáveis a homens experimentados, dentre os quais devem ser identificados os que, embora não tenham sido experimentados de maneira prática, o tenham sido de maneira especulativa, e os quais, em seus discursos ou trabalhos escritos, hajam discutido os assuntos públicos de maneira a mostrar um estudo sério da matéria. Tais homens podem haver demonstrado, na simples condição de pensadores políticos, ter os mesmos direitos à confiança pública que os que tenham sido experimentados como estadistas efetivos. Quando for necessário escolher homens totalmente inexperientes, os melhores critérios são a reputação de talento de que gozam estes homens entre as pessoas que os conhecem pessoalmente, e a confiança e o apoio que lhes dedicam estas mesmas pessoas. Por meio de testes como estes, os eleitorados que atribuem um justo valor à habilidade mental, e que a buscam ardentemente, podem geralmente encontrar homens que estejam acima do medíocre, em cujo julgamento na direção dos negócios públicos se possa confiar, e que seria um insulto exigir que renunciassem a este julgamento a pedido de seus inferiores em saber.

Se tais pessoas, conscienciosamente procuradas, não puderem ser encontradas, aí então os eleitores terão o direito de tomar outras precauções; isto porque não se pode

esperar que eles deixem de lado suas próprias opiniões, a não ser que possam contar com os serviços de uma pessoa de saber superior. Na verdade, seria bom, mesmo neste caso, que eles se lembrassem de que, uma vez eleito o representante, se ele se dedicar às suas obrigações, terá maiores oportunidades de corrigir um julgamento originalmente falso do que a maioria de seus eleitores; uma consideração que geralmente os impedirá (a menos que tenham sido obrigados por necessidade a escolher uma pessoa em cuja imparcialidade não confiem inteiramente) de exigir do representante a promessa de não mudar de opinião ou, se o fizer, de renunciar a sua cadeira. Mas quando uma pessoa desconhecida, sobre a qual nenhuma alta autoridade tenha fornecido informações exatas, for eleita pela primeira vez, devemos esperar que o eleitor exija como condição fundamental a conformidade com seus próprios sentimentos. Já será o bastante se ele não encarar uma mudança posterior de opinião, honestamente admitida, e cujos motivos sejam expostos sem disfarces, como uma razão peremptória para retirar sua confiança.

Mesmo supondo uma habilidade altamente comprovada e uma excepcionalidade reconhecida de caráter por parte do representante, as opiniões próprias dos eleitores não devem ser deixadas totalmente de lado. A deferência à superioridade mental não deve ir a extremos de auto-destruição, nem à abnegação de toda e qualquer opinião pessoal. Mas quando a diferença não estiver relacionada com os fundamentos da política, por mais decidido que esteja o eleitor em seus próprios sentimentos, ele deverá considerar que quando um homem capaz tiver opinião diferente da sua, existe uma possibilidade, pelo menos considerável, de que ele, eleitor, esteja errado; e que, mesmo quando estiver certo, vale a pena ceder em questões não absolutamente essenciais, pelo bem de inestimável vantagem de ter um homem capaz agindo em seu nome nas muitas circunstâncias em que ele próprio não puder formar um julgamento. Em tais situações o eleitor freqüentemente tenta conciliar as duas coisas, por tentar convencer o homem capaz a sacrificar sua própria opinião nos pontos de divergência; mas, por parte deste último, aceitar este compromisso é trair sua missão especial, é abdicar dos deveres próprios da superioridade intelectual, dos quais um dos mais sagrados é o de não desertar a causa que tiver contra ela o clamor público, nem recusar os seus serviços àqueles de suas opiniões que mais necessitem deles. Um homem de consciência e de reconhecida habilidade deveria exigir total liberdade para agir segundo o seu melhor julgamento; e não deveria aceitar servir sob quaisquer outras condições. Mas os eleitores têm o direito de saber como ele pretende agir; que opiniões ele entende que devam orientar sua conduta em tudo o que diz respeito ao seu dever público. Se algumas destas forem inaceitáveis para eles, cabe a ele, representante, convencê-los de que ele ainda é a melhor opção; e se eles forem razoáveis, passarão por cima de muitas e graves diferenças de opinião, em função de seu valor pessoal.

Existem algumas destas diferenças, contudo, que não podem ser negligenciadas. Todo o homem que sentir, pelo governo de seu país, um interesse digno de um homem livre, terá certas convicções sobre os assuntos nacionais que serão para ele como o sangue que corre em suas veias; é tão grande a força destas convicções, e tanta a importância que ele atribui a elas, que elas o impedem de aceitar qualquer compromisso, ou aceitar o julgamento de qualquer outra pessoa, por superior que ela seja. Estas convicções, quando existem em um povo, ou em pelo menos parte considerável de um, exercem influência

pelo mero fato de existirem, e não apenas pelo fato de terem um fundo de verdade. Um povo não pode ser bem governado em oposição a suas noções elementares do que é certo, mesmo que estas possam estar erradas em alguns pontos. Uma estimativa correta das relações que deveriam existir entre governantes e governados não exige que os eleitores consintam em ser representados por alguém que pretende governá-los em oposição a suas convicções fundamentais. Se os eleitores tirarem partido dos talentos de seus representantes em outras áreas, durante o tempo em que não houver possibilidade de que venham a ser discutidos os pontos sobre os quais ele não está de acordo com eles, eles terão todo o direito de demiti-lo no momento em que surgir uma discussão sobre estas divergências e que não houver uma maioria suficientemente segura para tornar sem importância a voz dissidente deste indivíduo. Assim (cito os nomes apenas para maior esclarecimento, sem nenhum motivo pessoal), poderíamos ter passado por cima das opiniões supostamente defendidas pelo Sr. Cobden e pelo Sr. Bright, sobre resistência às agressões estrangeiras, no momento da Guerra da Criméia, quando um poderoso sentimento nacional fazia pender a balança para o lado oposto; não obstante estas mesmas opiniões poderiam lhes ter causado sérias dificuldades junto aos eleitores quando da Questão com a China (embora de natureza mais duvidosa), porque houve então, durante certo tempo, alguma hesitação sobre se seus pontos de vista acabariam não prevalecendo.

Como consequência do que precede, podemos afirmar que: 1) promessas formais não devem ser exigidas, a menos que, em virtude de circunstâncias sociais desfavoráveis ou de instituições faltosas, os eleitores se sintam tão tolhidos em sua escolha que devam indicar uma pessoa presumivelmente sob a influência de parcialidades hostis a seus interesses; 2) os eleitores têm não apenas o direito de reconhecer a fundo as opiniões e os sentimentos políticos do candidato, mas também o direito e a obrigação de recusar qualquer candidato que não estiver de acordo com eles sobre os poucos pontos que constituem a base de sua crença política; 3) os eleitores devem, na medida em que tiverem uma alta opinião da superioridade mental de um candidato, permitir que ele aja de acordo com visões diferentes das suas, desde que não estejam envolvidos os pontos fundamentais de sua crença; 4) os eleitores não devem esmorecer na procura de um candidato tal que possa ser deixado livre para seguir os preceitos de seu próprio julgamento; e 5) os eleitores devem encarar como um dever para com seus concidadãos o fato de fazer tudo o que estiver a seu alcance para dar o poder a homens de valor, e estar persuadidos de que é muito mais importante para eles serem governados por homens assim do que por homens que professem um número maior de suas próprias opiniões — isto porque as vantagens que proporcionam as habilidades dos homens de valor são certas, ao passo que a hipótese de que eles estejam errados nos pontos de divergência, e os eleitores certos, é muito duvidosa.

Discuti esta questão partindo da suposição de que o sistema eleitoral, em tudo aquilo que depende da instituição positiva, deve estar conforme com os princípios estabelecidos nos capítulos precedentes. Mesmo nesta hipótese, a teoria da delegação na representação me parece falsa, e sua aplicação nociva, embora o mal pudesse, nesse caso, ficar preso a certos limites. Mas se as garantias de que me esforcei para cercar o princípio representativo não forem reconhecidas pela Constituição; se não forem tomadas medidas para a

representação de minorias, ou se não for admitida nenhuma diferença no valor numérico dos votos segundo um critério qualquer baseado na maior ou menor instrução possuída pelos eleitores; neste caso, nenhuma palavra poderá exagerar a importância que existe, em princípio, em deixar total liberdade ao representante — seria, sob o sufrágio universal, a única chance que teriam de serem ouvidos no Parlamento, opiniões outras que a da maioria. Naquela erroneamente chamada democracia, que é na verdade o governo exclusivo das classes operárias, estando todas as outras sem voz e sem representação, a única maneira de escapar à legislação de classe em sua forma mais rígida, é à ignorância política em sua forma mais perigosa, estaria na disposição que teriam as pessoas não instruídas para escolher representantes instruídos, e para ceder às suas opiniões. Uma certa dose desta disposição poderia ser esperada, e tudo dependeria de poder desenvolvê-la ao máximo. Mas se, uma vez invertidas com a onipotência política, as classes operárias voluntariamente impusessem, desta maneira ou de outra, certas restrições à sua própria vontade e à sua própria opinião, elas se revelariam mais sábias do que se revelou ou se revelará, podemos dizer, sob esta influência corrompedora, qualquer outra classe detentora do poder absoluto.

CAPITULO XIII

DE UMA SEGUNDA CÂMARA

DE TODAS AS QUESTÕES relativas à teoria do governo representativo, nenhuma foi mais discutida, especialmente no Continente, do que a questão das duas Câmaras. Ela ocupou muito mais a atenção dos pensadores do que um grande número de questões dez vezes mais importantes, e tem sido encarada como uma pedra de toque para distinguir os partidários da democracia ilimitada. De minha parte, dou pouco valor aos freios que uma segunda câmara possa impor a uma democracia que nada mais pode controlar; e estou inclinado a pensar que se todas as outras questões constitucionais forem corretamente decididas, será de pouca importância o fato de o Parlamento consistir de uma ou de duas câmaras.

Se houver duas câmaras, elas poderão ser compostas de maneira semelhante ou diferente. Se tiverem a mesma composição, estarão ambas sujeitas às mesmas influências, e quem quer que tenha a maioria numa delas provavelmente a terá também na outra. É verdade que a necessidade de obter o consentimento de ambas para a aprovação de qualquer projeto poderá ser um obstáculo considerável ao progresso, de vez que, supondo que as duas câmaras sejam representativas e iguais em número, um número pouco acima de um quarto do total da representação poderá ser suficiente para impedir a aprovação de um projeto; ao passo que, se houver apenas uma câmara, um projeto poderá ser aprovado com uma maioria simples. Mas este caso é muito mais possível em abstrato do que provável de acontecer na prática. Não será freqüente que de duas câmaras com composição semelhante, uma seja quase unânime e a outra quase igualmente dividida. Se uma maioria em uma das câmaras rejeitar uma medida, geralmente uma grande minoria terá sido desfavorável a ela na outra câmara; deste modo, qualquer melhoria que pudesse ser rejeitada desta maneira, na verdade em muitos casos teria pouco mais do que uma simples maioria no total da assembléia, e a pior consequência seria um pequeno atraso na aprovação da medida, ou então um novo apelo para que os eleitores verificassem se a maioria existente no Parlamento corresponderia a uma maioria efetiva existente no país. O inconveniente do atraso e a vantagem do apelo à nação podem ser encarados neste caso como de igual equilíbrio.

Dou pouca importância ao argumento mais freqüentemente apresentado em favor do sistema bicameral — o fato de que ele impede a precipitação e impõe uma segunda delibe-

ração. Na verdade, só em uma assembléia representativa muito mal constituída as formalidades estabelecidas para a condução dos assuntos não exigirão muito mais do que duas deliberações. A consideração, a meu ver, mais plausível em favor do bicameralismo (à qual atribuo uma certa importância), é o efeito nocivo que se produz na mente de qualquer detentor do poder, seja um indivíduo, seja uma assembléia, quando ele tem a consciência de que é o único a ser consultado. É importante que nenhum grupo de homens possa, mesmo temporariamente, fazer prevalecer seu *sic volo* sem pedir o consentimento de ninguém. Uma maioria em uma assembléia única, quando houver assumido um caráter permanente — ou seja, quando for composta pelas mesmas pessoas agindo habitualmente juntas, e sempre certas da vitória — facilmente se tornará despótica e arrogante se for dispensada da necessidade de examinar se seus atos serão aprovados por alguma outra autoridade constituída. A mesma razão que levou os romanos a terem dois cônsules, torna desejável ter duas câmaras: que nem uma nem outra possam ser expostas à influência corruptora do poder absoluto, mesmo durante o período de um único ano. Um dos requisitos mais indispensáveis para a direção dos negócios públicos é a conciliação; a presteza para transigir; a disposição para fazer concessões aos adversários e para tornar as boas medidas o menos ofensivas possível para as pessoas de opinião contrária. Ceder de um lado, exigir de outro, tal como se pratica entre duas câmaras, é uma escola permanente deste hábito salutar; uma escola útil até mesmo hoje em dia, e cuja utilidade seria provavelmente ainda mais notada em uma constituição mais democrática do legislativo.

Mas as duas câmaras não precisam ter a mesma composição; elas podem ser destinadas a se controlarem uma à outra. Se uma for democrática, a outra naturalmente será composta com vistas a frear a democracia. Mas, neste respeito, sua eficácia dependerá totalmente do apoio social com o qual puder contar fora de si mesma. Uma assembléia que não tiver por base nenhum grande poder no país será totalmente ineficaz com relação a uma outra que tiver esta base. Uma câmara aristocrática só será poderosa em um estado aristocrático de sociedade. A Câmara dos Lords já foi durante certo tempo o poder mais forte em nossa Constituição, e a Câmara dos Comuns apenas um poder moderador; mas isto aconteceu quando os barões eram praticamente o único poder na nação. Não posso crer que, em um estado de sociedade realmente democrático, a Câmara dos Lords teria qualquer valor real como moderadora da democracia. Quando um lado é mais fraco, a maneira de fortificá-lo não é arrumá-lo em formação de batalha à frente de seu adversário e fazer que os dois meçam suas forças em campo aberto. Tal tática resultaria na total eliminação do mais fraco. O lado mais fraco só poderá funcionar a contento se se mantiver unido, sem exigir que as pessoas se declarem contra ou a favor dele, e se posicionar ao lado do povo, não contra ele, e atrair para si os elementos mais capazes de se aliarem a ele sobre qualquer assunto determinado; ele não deve nunca aparecer como uma força antagonica, para não provocar um movimento geral contra si, mas sim trabalhar como um dos elementos de uma massa mista, infundindo seu fermento, e freqüentemente fazendo forte um partido fraco, ao prestar o apoio de sua influência. O poder realmente moderador em uma Constituição democrática deve agir dentro e através da câmara democrática.

Já tive aqui a ocasião de afirmar aquilo que considero uma máxima fundamental do governo — o fato de que em toda constituição deveria existir um foco de resistência

contra o poder dominante — em uma constituição democrática, portanto, um núcleo de resistência contra a democracia. Se um povo que possuir uma representação democrática estiver, em virtude de seus antecedentes históricos, mais propenso a tolerar um tal centro de resistência sob a forma de uma segunda câmara ou de uma Câmara dos Lords do que sob qualquer outra forma, esta já é uma razão suficiente para tê-lo assim. Mas esta não parece ser a melhor, nem a mais eficaz para atingir o objetivo. Se existirem duas câmaras, uma considerada como representando o povo, a outra como representando apenas uma classe ou então como absolutamente não representativa, não posso crer que nos lugares onde a democracia for o poder dominante a segunda câmara tenha qualquer poder real para resistir até mesmo às aberrações da primeira. Sua existência poderá ser tolerada em deferência aos costumes e à memória nacional, mas nunca como um contrapeso, efetivo. Se ela exercesse uma vontade independente, seria exigido dela que o fizesse no mesmo espírito geral da outra câmara; que fosse tão democrática quanto a primeira, e que se contentasse em corrigir os lapsos acidentais do ramo mais popular do Legislativo, ou que competisse com ele na elaboração de medidas populares.

A possibilidade de um freio efetivo à ascendência da maioria depende portanto da distribuição de forças no ramo mais popular do governo; já indiquei a melhor maneira, segundo minha opinião, de conseguir um equilíbrio de forças. Já demonstrei também que, mesmo que se permita que a maioria numérica exerça uma predominância completa através de uma maioria correspondente no parlamento, se contudo for permitido que as minorias exerçam o direito igual que lhes é devido segundo princípios estritamente democráticos, de serem representadas de maneira proporcional a seus números, esta precaução garantirá a presença constante na Câmara (ao mesmo título popular que os outros membros) de um número tão grande das primeiras inteligências do país que, sem formar um grupo à parte e sem estar investido de prerrogativas odiosas, esta porção da representação nacional poderá ter uma influência pessoal muito maior do que a sua força numérica, e poderá fornecer de maneira muito mais perfeita o centro de resistência moral necessário. Uma segunda câmara, portanto, não é indispensável para este fim; ela não só não contribuiria para ele, mas também poderia até mesmo impedir a sua realização. Se, contudo, pelas outras razões já mencionadas, fosse tomada a decisão de que deveria haver uma segunda câmara, seria desejável que ela fosse composta de elementos não precisamente hostis aos interesses de classe da maioria, mas sim inclinados a lutar contra eles e capazes de elevar sua voz com alguma autoridade sobre os erros e as fraquezas da maioria. Tais qualidades não podem evidentemente ser encontradas em uma assembléia constituída à maneira de nossa Câmara dos Lords. A partir do momento em que a posição e a riqueza individuais deixam de intimidar a democracia, uma Câmara dos Lords se torna insignificante.

De todos os princípios segundo os quais se pode constituir uma assembléia sabiamente conservadora, destinada a moderar e a regulamentar a ascendência da democracia, o melhor parece ser aquele exemplificado no Senado romano, a assembléia mais prudente e mais sagaz que jamais administrou negócios públicos. As deficiências de uma assembléia democrática, que represente o público em geral, são as deficiências do próprio público — a falta de sabedoria e treinamento especial. O corretivo apropriado é associar a ela uma

outra assembléia cujas características sejam exatamente a sabedoria e o treinamento especial. Se uma Câmara representaria o sentimento popular, a outra representaria o mérito popular, o comprovado e garantido por serviços públicos reais, e esforçado pela experiência prática. Se uma fosse a Câmara do Povo, a outra deveria ser a Câmara dos Estadistas; um Conselho composto de todos os homens públicos vivos que tivessem ocupado importantes funções políticas. Esta Câmara poderia ser muito mais do que um simples corpo modelador. Ela não seria exclusivamente um contrapeso, mas também uma força impulsionadora. Em suas mãos, o poder de conter o povo pertenceria aos homens mais capazes e geralmente os mais desejosos fazê-lo progredir em qualquer direção útil. O Conselho ao qual estaria confiada a tarefa de corrigir os erros do povo não representaria uma classe suspeita de antipatia pelos seus interesses, mas seria composta de seus próprios líderes naturais no caminho para o progresso. Nenhuma outra composição conseguiria dar tanto peso e eficácia à sua função de moderadores. Seria impossível desacreditar uma assembléia tão à frente na produção de melhorias, considerando-a como um mero corpo obstrutor, por maior que seja a quantidade de males que ele venha realmente a obstruir.

Houvesse na Inglaterra uma vaga para um Senado assim (não preciso dizer que isto é mera hipótese), ele poderia ser composto dos seguintes elementos: todos os que fossem ou houvessem sido membros da Comissão Legislativa descrita em capítulo anterior, e que considero como ingrediente indispensável para um governo popular bem constituído; todos os que fossem ou houvessem sido altos magistrados, ou presidentes de qualquer uma das cortes superiores da justiça; todos os que tivessem ocupado durante cinco anos a função de juiz; todos os que tivessem ocupado durante dois anos qualquer função de gabinete — mas estes também deveriam ser elegíveis para a Câmara dos Comuns, e se fossem eleitos para ela, suas funções senatoriais ou de pariatto seriam suspensas (a condição de tempo é necessária para impedir que pessoas sejam nomeadas Ministro apenas para ter uma cadeira no Senado, e o período de dois anos é sugerido para permitir que o mesmo período que dá direito a uma pessoa de receber pensão, possa também qualificá-la para a Senatoria); todos os que houvessem ocupado a função de Comandante-em-Chefe; todos os que, tendo comandado um exército ou uma armada, tivessem recebido agradecimentos do Parlamento por seus feitos militares ou navais; todos os que houvessem executado missões diplomáticas de primeira classe; finalmente, todos os que houvessem sido Governadores-Gerais da Índia ou da América Inglesa, e todos os que tivessem sido durante dez anos governadores de alguma colônia. O serviço público permanente também deveria ser representado; seriam senadores todos os que houvessem ocupado, durante dez anos, as funções de Subsecretário do Tesouro, Subsecretário-Permanente de Estado ou quaisquer outras de igual importância e responsabilidade. Se, juntamente com as pessoas assim qualificadas pela experiência prática na administração dos negócios públicos, tivessem de ser incluídos representantes do pensamento contemplativo — algo, em si, desejável — talvez fosse interessante considerar a possibilidade de que algumas cátedras, em certas instituições nacionais, depois de alguns anos de ocupação, possam vir a dar direito a uma cadeira no Senado. A excelência meramente científica ou literária é por demais indefinida e sujeita a discussões — ela implica em uma seleção, ao passo que as outras qualificações falam por si só; se os escritos que tiverem feito a reputação de um

homem não estiverem relacionados com a política, não haverá meio de saber se ele realmente possui as qualidades especiais necessárias; ao passo que se forem escritos políticos, eles permitirão que sucessivos Ministérios inundem a Câmara com instrumentos de partido.

Os antecedentes históricos da Inglaterra tornam quase certo que, a não ser que se fizesse uma violenta subversão da Constituição existente (coisa pouco provável), a única maneira de criar uma segunda Câmara seria edificá-la sobre os alicerces da Câmara dos Lords. Seria fora de propósito pensar seriamente em abolir esta assembléia, para substituí-la por um Senado tal como o que acabo de esboçar, ou por qualquer outro; mas talvez não seja tão impossível agregar as classes ou categorias, que acabamos de mencionar, ao corpo já existente, na condição de Pares Vitalícios. Uma medida posterior e talvez, nesta suposição, necessária, seria que os Pares hereditários estivessem presentes nesta Câmara não pessoalmente, mas sim através de representantes — prática já estabelecida no caso dos Pares escoceses e irlandeses e que provavelmente se tornará inevitável mais dia menos dia em virtude do crescimento da Ordem. Uma simples adaptação do sistema do Sr. Hare evitaria que os representantes dos Pares representassem exclusivamente o partido que tem a maioria no Pariato. Se, por exemplo, fosse permitido um representante para cada dez Pares, qualquer grupo de dez pares poderia se reunir para nomear seu representante, e os Pares poderiam ser deixados livres para se agruparem como bem quiserem. A eleição poderia ser conduzida da seguinte maneira: todos os Pares que desejassem se candidatar inscreveriam seus nomes em uma lista. Uma data e um local seriam marcados para que os Pares desejosos de votar se apresentassem, seja pessoalmente, seja através de procuradores, segundo o costume parlamentar. Os votos seriam recolhidos, com cada Par votando apenas em um candidato. Todo o candidato que conseguisse dez votos seria imediatamente declarado eleito. Se um candidato recebesse mais de dez votos, todos, à exceção de dez eleitores, teriam o direito de retirar seus votos, ou então os dez seriam sorteados. Estes dez formariam o eleitorado do candidato, e seus outros eleitores seriam deixados livres para votar de novo em outra pessoa. O processo seria repetido até que todo o Par presente tivesse um representante. Se sobrasse um número inferior a dez, se este número for superior ou igual a cinco eles ainda poderiam escolher um representante; se inferior a cinco, seus votos seriam ou anulados, ou anotados em favor de alguém já eleito. Desta maneira, com esta única exceção, cada Par eleito representaria dez membros do Pariato, cada um dos quais tendo não apenas votado nele, mas também tendo-o escolhido, dentre todos os candidatos, como aquele que estivessem mais desejosos de ter como representante. Como compensação para os Pares que não tivessem sido eleitos como representantes de sua Ordem, eles ainda seriam elegíveis para a Câmara dos Comuns; uma justiça que é recusada hoje em dia aos Pares escoceses e aos Pares irlandeses em seu próprio país, ao passo que a maioria destes Pariatos é a única a ter o direito de representação na Câmara dos Lords.

Esta maneira de compor um Senado, aqui defendida, parece não apenas ser a melhor, mas também aquela em cujo favor falam mais alto tanto os precedentes históricos quanto o sucesso brilhante atual. Não é, contudo, o único plano viável que pode ser concebido. Uma outra maneira possível de formar uma segunda câmara seria elegê-la pela primeira,

sujeita à restrição de que ela não poderia nomear nenhum de seus próprios membros. Uma tal assembléia, emanando, assim como o Senado americano, da escolha popular, só que indiretamente, não seria considerada conflitante com as instituições democráticas, e provavelmente conseguiria uma influência popular considerável. Da maneira como seria constituída, seria particularmente improvável que suscitasse a inveja da Câmara popular, ou que viesse a ter qualquer confrontação hostil com ela. Além do mais, ela quase que certamente (se tomadas todas as precauções para garantir a representação das minorias) seria composta de um grande número de homens altamente capazes, os quais, seja por acidente, seja por falta de exibicionismo, não tivessem desejado, ou não tivessem conseguido obter, os votos de eleitores populares.

A melhor constituição de uma segunda câmara será aquela que reunir o maior número possível de elementos que estejam livres dos interesses de classe e dos preconceitos da maioria, mas que não tenham nada pessoalmente contra os sentimentos democráticos. Repito, contudo, que não se pode confiar totalmente em uma segunda câmara como agente moderador da ascendência da maioria. O caráter de um governo representativo é fixado pela constituição da câmara popular. Comparado a isto, todas as outras questões relativas à forma de governo são irrelevantes.

CAPITULO XIV

DO PODER EXECUTIVO EM UM GOVERNO REPRESENTATIVO

SERIA FORA de propósito discutir neste tratado a questão de saber em quantos departamentos, ou ramos, poderia a tarefa do executivo ser melhor dividida. A este respeito, governos diferentes têm exigências diferentes, e é muito pouco provável que se cometa grandes erros na classificação dos serviços quando os homens estiverem dispostos a começar pelo começo e não se sentirem presos à série de contingências que, em um governo antigo como o nosso, produziu a divisão atual do serviço público. Basta dizer que a classificação dos funcionários deveria corresponder à classificação dos assuntos e que não deveria haver vários departamentos independentes uns dos outros para supervisionar partes diferentes de um mesmo “todo” natural – assim como em nossa própria administração militar até recentemente, e ainda hoje em grau menor. Quando o objetivo a ser alcançado for um só (como, por exemplo, o de ter um exército poderoso), uma única autoridade deverá ser encarregada. O conjunto dos meios reunidos para a realização de um objetivo deverá estar sob um único e mesmo controle e responsabilidade. Se os meios forem repartidos entre autoridades independentes entre si, eles se tornarão fins para estas autoridades, e caberá unicamente ao governo (que provavelmente não terá nenhuma experiência prática do assunto em questão) tratar do fim real. As diferentes classes de meios não estão combinadas e adaptadas umas às outras sob a orientação de uma idéia principal; e enquanto cada departamento cuidar apenas de suas obrigações, sem atender para as dos outros, o fim do trabalho estará perpetuamente sacrificado em função do trabalho em si.

Como regra geral, toda função executiva, superior ou subalterna, deveria ser obrigação de um indivíduo determinado. Todos deveriam saber quem faz cada coisa e quem é responsável por cada negligência. A responsabilidade é nula quando ninguém sabe quem é responsável. Ela também não pode, mesmo quando é real, ser dividida sem ser enfraquecida. Para mantê-la em seu ponto máximo, é necessário que exista uma pessoa que receba todas as honras pelo que é bem feito e toda a culpa pelo que é mal feito. Existem, contudo, duas maneiras de dividir a responsabilidade – uma só a enfraquece, a outra a destrói totalmente. Ela é enfraquecida quando são necessários mais de um funcionário para um mesmo ato. Cada um deles ainda tem uma responsabilidade real; se o ato for mal

feito, nenhum deles poderá dizer que não teve culpa, porque participou dele tanto quanto um cúmplice de um crime. Se houver um crime legal, todos deverão ser punidos legalmente, e a sua punição não precisa ser menos severa do que se houvesse apenas uma pessoa envolvida. Mas isto não acontece com as penalidades, nem com as recompensas da opinião pública — elas são sempre diminuídas quando são repartidas. Se não houver nenhuma ofensa legal específica, nem corrupção nem malversação, apenas um erro ou imprudência, ou algo do gênero, cada participante terá uma desculpa, para si mesmo e para o mundo, no fato de que havia outras pessoas envolvidas juntamente com ele. Os homens se sentem absolvidos, até mesmo da improbidade, quando as pessoas cujo dever é controlar e repreender não o fazem, e ainda mais quando dão o seu consentimento formal.

Neste caso, contudo, embora a responsabilidade seja enfraquecida, ainda existe responsabilidade; cada um dos envolvidos consentiu e tomou parte no assunto, segundo sua capacidade individual. Muito pior é quando o ato decorre de uma maioria — um conselho, deliberando a portas fechadas, sem que ninguém saiba ou tenha chance de saber se um membro votou contra ou a favor do ato. A responsabilidade neste caso é apenas uma palavra. Os Conselhos, disse Bentham, são biombos. O que um “Conselho” faz não é ato de ninguém; ninguém pode ser responsabilizado por ele. A própria reputação do Conselho sofre apenas em seu caráter coletivo; e um membro só sentirá isto na medida em que estiver disposto a identificar seu próprio valor com o do Conselho — um sentimento geralmente muito forte quando o Conselho é permanente e o membro se sente ligado a ele para o que der e vier. Mas as oscilações de uma carreira pública moderna não dão tempo para a formação de um tal *esprit de corps*, o qual, se vier a existir, será apenas nas fileiras obscuras dos subalternos permanentes. Os Conselhos, portanto, não são um instrumento adequado para a tarefa do executivo, e só serão admissíveis quando, por razões outras, for pior dar plenos poderes e liberdade de agir a um único ministro.

Por outro lado, a experiência dita a máxima de que existe sabedoria na multidão de conselheiros; e que um homem julga mal seus próprios assuntos, pior ainda os do público, quando tem o hábito de fazer uso apenas do seu próprio saber, ou do saber de um único conselheiro. Não há necessariamente uma incompatibilidade entre este princípio e o outro. Basta dar o poder efetivo e a total responsabilidade a uma única pessoa, fornecendo-lhe, se necessário, conselheiros, cada um dos quais responsável apenas pela opinião que vier a dar.

Em geral, o chefe de um departamento do governo executivo é um mero político. Ele poderá ser um bom político e um homem de mérito; senão, o governo será ruim. Mas a sua capacidade geral e o conhecimento que ele deverá ter dos interesses gerais do país não estarão, a não ser acidentalmente, acompanhados de um conhecimento adequado, que podemos chamar profissional, do departamento que deverá chefiar. Conselheiros profissionais lhe deverão portanto ser fornecidos. Sempre que a mera experiência e conhecimentos forem insuficientes — sempre que as qualidades exigidas de um conselheiro profissional puderem ser encontradas em um único indivíduo bem escolhido (como no caso, por exemplo, de um consultor jurídico), uma pessoa assim para propósitos gerais, e uma equipe de funcionários para fornecer os detalhes, será o suficiente. Mas, na maioria das vezes, não basta que um ministro consulte uma pessoa competente, ou que, quando não

estiver familiarizado ele mesmo com o assunto, siga implicitamente o conselho dessa pessoa. É freqüentemente necessário que ele escute, não apenas ocasionalmente, mas habitualmente, uma variedade de opiniões e que enriqueça seus conhecimentos pelas discussões de um corpo de conselheiros. Isto, por exemplo, é estritamente necessário em assuntos militares e navais. Os ministros militares e navais, por conseguinte, e provavelmente muitos outros, deveriam contar com um Conselho composto de profissionais capazes e experientes. Como um meio de obter os melhores homens para este fim, apesar de todas as mudanças da administração, os Conselhos deveriam ser permanentes; quero dizer com isto que eles não deveriam ser obrigados a se demitir, assim como os Lords do Almirantado, ao mesmo tempo que o ministério que os houver nomeado. Mas, ao mesmo tempo, é bom que as pessoas que tenham sido escolhidas para as altas posições, que não tenham seguido o curso normal das promoções hierárquicas, devam ocupar o cargo apenas por um tempo fixo, a menos que sejam reconfirmadas, como é o caso atualmente para as nomeações para o Estado-Maior do Exército Britânico. Desta maneira, as nomeações, não sendo vitalícias, não serão objeto de tantas intrigas; ao mesmo tempo, é um meio de afastar, sem afrontar ninguém, as pessoas que não mereçam ser conservadas e nomear pessoas altamente merecedoras, de menor antiguidade, as quais nunca teriam vaga se tivessem que esperar mortes ou desistências voluntárias.

Os Conselhos deveriam ser meramente consultativos, no sentido de que a decisão final deveria partir unicamente do próprio ministro; mas os conselheiros nunca deveriam ser encarados, nem encarar a si mesmos, como nulidades, ou como passíveis de serem reduzidos a esta condição pela vontade do ministro. Os conselheiros de um homem poderoso e talvez obstinado devem ser colocados sob tais condições de modo a que seja impossível para eles não expressar uma opinião sem sofrer um descrédito, e impossível para o homem não escutar nem considerar suas recomendações, quer ele as adote, quer não. Pode ser encontrado, na Constituição do Conselho do Governador-Geral e dos Conselhos das Presidências da Índia, um modelo acurado das relações, aqui descritas, que devem existir entre um chefe e seus conselheiros. Estes Conselhos são compostos de pessoas que possuem um conhecimento profissional dos assuntos indianos, conhecimento esse que falta ao Governador-Geral e aos outros Governadores, e que não seria desejável exigir deles. Via de regra, espera-se que cada membro de Conselho dê a sua opinião, que na maioria das vezes é uma simples aquiescência. Mas se houver uma diferença de pontos de vista, os membros têm a liberdade e o invariável costume de expor os motivos de sua opinião, o mesmo acontecendo com o Governador-Geral e os outros Governadores. Nos casos ordinários, adota-se a opinião da maioria, o que faz que o Conselho tenha uma participação real no Governo; mas se o Governador-Geral ou Governador julgar apropriado, ele poderá, expondo seus motivos, deixar de lado até mesmo a opinião unânime do Conselho. Daí resulta que o Chefe do Executivo é individualmente e efetivamente responsável por todos os atos do governo. Os membros do Conselho são apenas responsáveis na sua qualidade de conselheiros, mas sempre se sabe, por meio de documentos sempre possíveis de serem conseguidos e que serão conseguidos sempre que o Parlamento ou a opinião pública assim o exigirem, quem aconselhou o quê, e que motivos teve; ao passo que, em virtude de sua posição de destaque e de sua participação ostensiva em todos

os atos do governo, os conselheiros têm razões de sobra para se dedicarem aos negócios públicos e para exprimirem opiniões arduamente refletidas sobre todos os ramos do governo, como se toda a responsabilidade pesasse sobre eles.

Esta maneira de conduzir as mais altas tarefas administrativas é um dos exemplos mais bem sucedidos da adaptação dos meios aos fins, e a história política, até hoje não muito prolixa em obras de habilidade e invenção, não oferece muitos outros exemplos deste tipo. É uma das conquistas que enriqueceram a arte da política com a experiência do governo da Companhia das Índias Ocidentais; e, assim como a maioria dos sábios artificiosos que ajudaram este país a conservar a Índia, e que produziram uma dose de bom governo que é verdadeiramente maravilhosa, considerando as circunstâncias e os materiais à disposição, ela está provavelmente destinada a desaparecer em meio ao holocausto geral por que parecem ter que passar as tradições do governo indiano, uma vez que foram largadas nas mãos da ignorância pública e da vaidade presunçosa dos políticos. Já se faz ouvir um clamor pela abolição dos Conselhos, tidos como engrenagem supérflua e dispendiosa para o mecanismo do governo, ao mesmo tempo em que já há muito se solicita, com chances de sucesso sempre crescentes, a ab-rogação do serviço público profissional que produz os homens que compõem os Conselhos, serviço este cuja existência é a única garantia do valor destes Conselhos.

Um princípio muito importante do bom governo em uma constituição popular é que nenhum funcionário executivo seja nomeado por eleição popular, direta ou indireta. Governar é uma tarefa delicada; as qualidades necessárias para o desempenho desta tarefa pertencem àquele tipo de qualidades que só podem ser avaliadas pelas pessoas que as possuem em grau maior ou menor, ou que têm alguma experiência prática no assunto. Encontrar as pessoas mais capazes de exercer as funções públicas não apenas escolhendo as melhores dentre as que se candidatam, mas procurando as melhores no sentido absoluto da palavra e tomando nota de todas as pessoas capazes encontradas, para que possam ser localizadas mais tarde, se necessário — é uma tarefa árdua e que exige um discernimento tão delicado quanto consciencioso; e, como não existe geralmente nenhum outro dever público tão mal cumprido, é justamente neste que é da maior importância aplicar a mais alta dose de responsabilidade pessoal, impondo-o como obrigação especial aos mais altos funcionários dos diversos departamentos. Todos os funcionários públicos subalternos que não fossem nomeados por algum concurso público deveriam ser selecionados sob a direta responsabilidade do ministro sob o qual devessem servir. Os ministros todos deveriam, naturalmente, ser escolhidos pelo Primeiro Ministro; e o próprio Primeiro Ministro, embora na verdade designado pelo Parlamento, deveria, em uma monarquia, ser indicado oficialmente pela Coroa. O funcionário que nomeia deveria ser a única pessoa com poder de destituir qualquer de seus subordinados que fosse passível de destituição, coisa que não deveria acontecer com frequência, a não ser em caso de má conduta pessoal; isto porque seria ingênuo demais esperar que as pessoas que cuidam de todos os detalhes dos assuntos públicos, e cujas qualidades são muito mais importantes para o público do que as do próprio Ministro, se dedicassem à sua profissão e procurassem adquirir o conhecimento e a habilidade nos quais o Ministro deverá freqüentemente depositar sua inteira confiança, se estivessem sujeitas a serem afastadas a qualquer momento e sem

justificativa, apenas para que o Ministro possa nomear outra pessoa, para atender ao seu interesse político, ou qualquer outra razão pessoal.

Deveria o princípio que condena a nomeação de funcionários executivos pelo sufrágio popular fazer uma exceção, em um governo republicano, em favor do Chefe do Executivo? É boa a regra que, na Constituição americana, prevê que o Presidente seja eleito pelo povo inteiro a cada quatro anos? É uma pergunta difícil de responder. Sem sombra de dúvida, em um país como a América, onde não é preciso temer um golpe de Estado, é vantajoso ter um chefe do executivo constitucionalmente independente do corpo legislativo, fazendo que os dois grandes ramos do governo, enquanto igualmente populares tanto em sua origem quanto em sua responsabilidade, exerçam um controle recíproco efetivo. Este sistema vai de acordo com o zelo criterioso que têm os americanos em evitar a concentração de altas doses de poder nas mesmas mãos, característica marcante da Constituição Federal americana. Mas esta vantagem é adquirida a um preço que supera todas as estimativas razoáveis de seu valor. Melhor seria que o Presidente de uma república fosse nomeado *abertamente*, assim como o Primeiro Ministro o é *virtualmente* em uma monarquia constitucional, pelo corpo representativo. Em primeiro lugar, se nomeado desta maneira, ele certamente será homem mais eminente. O partido que tivesse a maioria no Parlamento deveria neste caso, via de regra, nomear seu próprio líder, que seria sempre um dos políticos mais importantes e frequentemente o mais importante de todos; ao passo que o Presidente dos Estados Unidos, desde o desaparecimento do último dos fundadores da República, é quase sempre um desconhecido, ou alguém que conquistou sua reputação em algum outro campo que não a política. Isto, conforme já pude observar, não é nenhum acidente, mas sim o efeito natural da situação. Os homens de maior destaque em um partido, em uma eleição de âmbito nacional, nunca são os seus candidatos mais disponíveis. Todos os homens de destaque têm seus inimigos pessoais, ou então fizeram alguma coisa ou, pelo menos, professaram alguma opinião que desagradou parte considerável da comunidade, o que poderia pesar contra eles na contagem de votos, ao passo que um homem totalmente desconhecido, do qual nada se saiba a não ser que ele professa as opiniões do partido, pode contar prontamente com toda a força dos eleitores. Outra importante consideração é o grande perigo das manobras eleitorais incessantes. Quando o mais alto cargo em um Estado é para ser conferido por meio de eleições populares uma vez cada quatro anos, todo o tempo entre as eleições é virtualmente empregado na angariação de votos. Presidente, Ministros, líderes de partido e seus seguidores são todos cabos eleitorais; a comunidade inteira se ocupa unicamente das mesmas personalidades da política, e todas as questões políticas são discutidas menos em função de seu mérito do que em função do efeito que poderão ter nas eleições presidenciais. Se tivesse sido imaginado um sistema que fizesse do espírito de partido o princípio regedor da ação em todos os assuntos públicos e criasse um motivo não apenas para transformar todas as questões em questões partidárias, mas também para levantar questões com o intuito de sobre eles fundar novos partidos, seria difícil encontrar um meio melhor para atingir este objetivo.

Não vou dizer que seria sempre desejável que o Chefe do Executivo dependesse completamente dos votos de uma assembléia representativa, como o Primeiro Ministro na

Inglaterra, e isto sem nenhum inconveniente. Se fosse julgado melhor evitar isto, ele poderia, ainda que nomeado pelo Parlamento, ocupar seu cargo por um tempo fixo, independente de um voto parlamentar, o que seria equivalente ao sistema americano, sem a eleição popular e os seus respectivos males. Existe uma outra maneira de tornar o chefe da administração independente do Legislativo, sem prejudicar as condições essenciais de um governo livre. Ele nunca estaria indevidamente dependente de um voto do Parlamento se tivesse, como praticamente tem o Primeiro Ministro britânico, o direito de dissolver o Parlamento e apelar para o povo; se ao invés de ser destituído de seu cargo por um voto hostil, ele fosse apenas obrigado a escolher entre renunciar ou dissolver o Parlamento. O poder de dissolver o Parlamento é um poder que acho seria desejável que ele o tivesse, mesmo sob um sistema em que seu cargo lhe fosse assegurado por um tempo fixo. Não deveria haver na política nenhuma possibilidade de ocorrer o impasse que resultaria de um conflito entre um Presidente e uma Assembléia, durante um certo lapso de tempo (talvez vários anos), se nenhum dos dois dispusesse de meios legais para se livrar do outro. Para atravessar tal período de impasse, sem que nenhum dos lados recorra a um golpe de estado, é necessário um tal amor à liberdade e autocontrole que só umas poucas nações se mostraram até hoje capazes de ter; e mesmo que fosse evitado este extremismo, esperar que as duas autoridades não se tentariam paralisar uma à outra seria supor que a vida política do país estaria sempre permeada por um espírito de tolerância recíproca e de transigência, imperturbável pelas paixões e excitações das mais acirradas lutas partidárias. É possível existir um tal espírito; mas, mesmo onde ele existir, será imprudente forçá-lo demais.

Outras razões tornam desejável que algum outro poder no Estado (que só pode ser o Executivo) deva ter a liberdade de a qualquer momento convocar um novo Parlamento. Quando houver uma dúvida real sobre qual dos dois partidos adversários é o mais forte, é importante que exista um meio constitucional de testar imediatamente a questão. Enquanto persistir essa dúvida, nenhuma outra questão política poderá ser tratada de maneira conveniente; este período é um verdadeiro interregno em termos de melhorias legislativas ou administrativas, porque nenhum partido tem confiança suficiente em suas forças para tentar coisas que possam provocar o descontentamento de facções que possam ter influência direta ou indireta no conflito.

Não levei em consideração o caso em que o vasto poder centralizado nas mãos do Chefe do Executivo e o apego insuficiente às instituições livres, por parte do povo, dão ao Chefe do Executivo uma chance de sucesso na tentativa de subverter a Constituição e usurpar o poder soberano. Onde existir tal perigo, só poderão ser admitidas como primeiro magistrado pessoas que o Parlamento possa, por um único voto, reduzir à condição de simples indivíduos. Em um estado de coisas onde não é impossível este audacioso e devasso abuso de confiança, até mesmo a total dependência constitucional é apenas uma frágil garantia.

De todos os funcionários do governo, os que menos deveriam ser nomeados pelo sufrágio popular são os juizes. Ao mesmo tempo em que as suas qualidades especiais e profissionais não podem ser avaliadas pelo povo, não existem outros funcionários para os quais a imparcialidade absoluta e a total falta de ligação com políticos ou facções de

partidos seja de tão grande importância. Alguns pensadores, entre os quais o Sr. Bentham, têm defendido a opinião de que, embora seja melhor que os juizes não sejam nomeados por eleição popular, o povo de seu distrito judicial deveria ter o poder de, depois de tê-los experimentado por tempo suficiente, destituí-los de suas funções. Não se pode negar que a inamovibilidade de qualquer funcionário público, a quem estejam confiados grandes interesses, seja em si um mal. É altamente indesejável que não existam meios de se livrar de um juiz ruim ou inapto, a menos que por conduta passível de processo criminal; e que um funcionário de quem tantas coisas dependem deva se sentir livre de qualquer responsabilidade, exceto perante a opinião pública e sua própria consciência. O problema, contudo, é saber se, na posição peculiar de um juiz, e supondo que todas as precauções tenham sido tomadas para assegurar uma nomeação honesta, a irresponsabilidade (exceto com relação à consciência pública e à sua própria) não teria no geral uma tendência menor a perverter sua conduta do que a responsabilidade perante o governo ou perante o voto popular. A experiência já há muito tempo decidiu afirmativamente a questão no que respeita à responsabilidade perante o executivo; e a coisa é também evidente quando a responsabilidade que se pretende impor é a que respeita à responsabilidade perante o executivo; e a coisa é também evidente quando a responsabilidade que se pretende impor é a que respeita ao sufrágio dos eleitores. Entre as boas qualidades de um eleitorado popular não estão incluídas as que são específicas de um juiz, ou seja, a calma e a imparcialidade. Felizmente, estas qualidades específicas não são necessárias para esta intervenção do sufrágio popular, essencial para a liberdade. Nem mesmo a qualidade da justiça, embora necessária a todos os seres humanos e portanto a todos os eleitores, é o fator que decide uma eleição popular. Justiça e imparcialidade são tão desnecessárias para eleger um membro do Parlamento quanto, para qualquer transação humana. Os eleitores não têm que conceder algo a que cada candidato tenha direito, nem julgar dos méritos gerais dos competidores, mas sim apontar qual deles é merecedor de sua confiança pessoal, ou qual deles melhor representa as suas convicções políticas. Um juiz deve tratar seu amigo político, ou a pessoa que ele conhece melhor, exatamente como trata as outras pessoas; mas seria uma negligência absurda do dever se um eleitor agisse assim. Nenhum argumento poderá se basear no efeito benéfico que produz sobre os juizes bem como sobre todos os outros funcionários, a jurisdição moral da opinião pública; isto porque, mesmo a este respeito, o que realmente exerce um controle efetivo sobre as atividades de um juiz, quando este é digno de suas funções, não é (exceto em alguns casos políticos) a opinião da comunidade em geral, mas sim a do único público por quem a sua conduta e suas qualidades podem ser devidamente avaliadas, ou seja, o povo de sua própria comarca.

Não estou absolutamente querendo dizer que a participação do público em geral na administração da justiça não é importante; ela é da maior importância. Mas de que maneira? Desempenhando, na qualidade de jurados, parte das funções judiciárias. Este é um dos poucos casos na política em que é melhor que o povo aja diretamente e pessoalmente do que através de seus representantes; é praticamente o único caso em que os erros que pode cometer uma pessoa revestida de autoridade são mais suportáveis do que as conseqüências de um sistema em que ela seria responsável por seus erros. Se um juiz pudesse ser destituído de seu cargo por um voto popular, o primeiro indivíduo que

estivesse desejoso de derrubá-lo encontraria um motivo para destituição em todos os seus julgamentos; ele apelaria de todos estes julgamentos para uma opinião pública totalmente incompetente, seja por não conhecer a causa, seja por tê-la conhecido sem as precauções ou a imparcialidade inerentes a um inquérito judicial; ele excitaria a paixão e o preconceito popular onde existissem, e cuidaria para fazê-los nascer onde não existissem. Nisto, se a causa fosse interessante e se ele se esforçasse o suficiente, ele teria sucesso total, a menos que o juiz ou os seus amigos não invadissem a arena e não fizessem de sua parte apelos igualmente poderosos. Os juízes terminariam por achar que estariam arriscando seu cargo toda vez que pronunciassem sobre uma causa passível de provocar o interesse geral, e que para eles seria menos essencial procurar a decisão mais justa do que a que seria mais aplaudida pelo público ou que se prestasse menos à perfídia das interpretações. Temo que a prática, introduzida por algumas das novas Constituições Estaduais da América, de submeter os juízes a uma eleição popular periódica, venha a se revelar um dos mais perigosos erros jamais cometidos pela democracia; e, se o bom senso prático que jamais faltou ao povo americano não estivesse a ponto, dizem, de produzir uma reação que pode corrigir este erro, ele poderia ser encarado como um primeiro indício de uma sensível degeneração do governo democrático moderno¹.

Com respeito, àquele numeroso e importante corpo de homens que constitui a força permanente do serviço público, homens que não mudam com as mudanças políticas, mas que ficam para ajudar todos os Ministros com suas experiências e suas tradições, para informá-los com base em seu conhecimento do assunto, e para conduzir os detalhes oficiais sob seu controle geral; homens, enfim, que formam a classe dos servidores públicos profissionais, que abraçam esta carreira como se abraça qualquer outra, enquanto jovens, na esperança de subir progressivamente até os mais altos postos à medida em que vão envelhecendo — é evidentemente inadmissível que estas pessoas possam ser demitidas e desprovidas de todos os benefícios de seus serviços anteriores, a menos que por motivo de má conduta grave e comprovada. Não me refiro, naturalmente, apenas aos crimes que os façam responder perante a lei, mas também à negligência voluntária do dever, ou a uma conduta que os revele indignos da confiança que lhes é depositada em virtude de seus cargos. Uma vez, portanto, que não há meio de afastar estes funcionários a não ser concedendo-lhes uma pensão às custas do público (exceto em casos de culpabilidade pessoal), é de suma importância que estas nomeações sejam bem feitas desde o princípio. Resta-nos ainda examinar qual é a melhor maneira de atingir este objetivo.

Para nomeações menores (cargos iniciais), pouco se deve temer a falta de habilidade e conhecimento especiais por parte de quem nomeia; mas é preciso atentar para a parcia-

1 Fui informado, contudo, que nos Estados onde os juízes são eleitos a escolha não é realmente feita pelo povo, mas sim pelos líderes dos partidos; os eleitores não pensam em votar em ninguém mais a não ser o candidato do partido. Daí resulta que a pessoa eleita é na prática a mesma que teria sido nomeada pelo Presidente ou pelo Governador do Estado. Deste modo, um mau costume limita e corrige um outro; e o hábito de votar em massa sob o estandarte de um partido, que é tão nocivo em todos os casos em que a função de votar pertence devidamente ao povo, tende a aliviar um mal ainda maior num caso em que o funcionário a ser eleito é um que deve ser escolhido *para* o povo e não pelo povo.

lidade e os interesses políticos ou pessoais destas pessoas. Os candidatos sendo, via de regra, nomeados ainda muito jovens, não como tendo aprendido sua profissão, mas sim para que possam aprendê-la, a única coisa que pode servir para destacar os candidatos mais merecedores é o brilhantismo nos estudos que constituem uma educação liberal; e isto pode ser facilmente verificado, desde que as pessoas encarregadas de fazer esta verificação tenham a imparcialidade e a dedicação exigidas. Não se pode esperar estas duas coisas de um Ministro, o qual se deve fiar inteiramente nas recomendações que vier a receber, e o qual, por mais desinteressado que possa estar em termos de seus desejos pessoais, nunca estará livre de solicitações que poderão ser feitas por pessoas que tenham o poder de influenciar sua própria eleição, ou cujo apoio político seja importante para o ministério ao qual ele pertence. Estas considerações introduziram a prática de submeter todos os candidatos a cargos iniciais a um concurso público, aplicado por pessoas não envolvidas em política e que são da mesma classe e categoria dos examinadores das colações de grau nas universidades. Este seria provavelmente o melhor sistema para todos os governos; mas sob o nosso governo parlamentar, é o único que oferece uma chance, não de que as nomeações sejam honestas, mas de que as pessoas se abstenham das nomeações que são flagrantemente desonestas.

É também absolutamente necessário que os concursos sejam abertos a todos, e que sejam nomeados os candidatos mais bem sucedidos. Um simples exame geralmente só exclui aqueles que são absolutamente ignorantes. Quando, na mente de um examinador, a questão está em decidir entre arruinar o futuro de um indivíduo ou negligenciar o cumprimento de um dever para com o público, dever esse que, neste caso específico, raramente parece ser de grande importância (uma vez que ele sabe que será amargamente censurado por arruinar o indivíduo, ao passo que ninguém se preocupará com o fato de ele cumprir ou não o seu dever) — a menos que se trate de um homem de fibra incomum, a balança penderá para o lado do bom coração. Um enfraquecimento leva a outro; é difícil não ser levada a enfraquecer cada vez mais, até que a dose de habilidade exigida para a aprovação nos exames se torne algo quase insignificante. Em geral, nas duas Universidades, os exames para ingresso são tão simples e insignificantes quanto os exames para colação de grau são sérios e difíceis. Quando não há um estímulo para ultrapassar um certo mínimo, o mínimo acaba se tornando o máximo; a prática geral fica sendo não visar mais alto, mas sim a média, e como em todas as coisas existem as que não conseguem atingir aquilo que visam, por mais baixo que seja o nível estabelecido, sempre haverá alguém abaixo dele. Quando, pelo contrário, as vagas forem destinadas aos candidatos que mais se destacarem, e os candidatos forem arrumados pela ordem de classificação, não apenas cada um terá um forte estímulo para dar o melhor de si mesmo, mas também a influência desta prática se fará sentir em todos os estabelecimentos de educação liberal em todo o país. Ter fornecido alunos que tenham tido sucesso nestes concursos se tornará para todo professor um objeto de ambição e um meio de sucesso; praticamente não existe maneira melhor de o Estado conseguir elevar o nível de qualidade das instituições de ensino em todo o país.

Embora o princípio dos concursos abertos para o serviço público seja tão recente neste país, e embora ele seja executado de maneira ainda tão imperfeita,

uma vez que o Serviço Público indiano é praticamente o único em que o sistema existe em sua plenitude, já se pode notar um efeito sensível produzido sobre as instituições de ensino médio, apesar das dificuldades criadas pelo estado atual da educação em nosso país, cujo nível desgraçadamente baixo estes mesmos concursos vieram demonstrar. Tão miserável é o nível médio de instrução com o qual um jovem obtém de um Ministro a autorização para se apresentar como candidato, que o resultado obtido da competição de tais candidatos é quase tão pobre quanto o resultado que seria obtido em um mero exame para aprovação; ninguém pensaria em estabelecer para um simples exame para aprovação condições tão baixas quanto as que hoje são consideradas suficientes para que um jovem supere seus colegas candidatos. Da mesma forma, diz-se que de ano a ano o mérito dos candidatos vem diminuindo, com esforços cada vez menores, uma vez que os resultados dos concursos públicos anteriores mostram que o empenho foi maior do que o suficiente para atingir o objetivo. Em parte por essa diminuição dos esforços, em parte pelo fato de que, mesmo nos concursos que não exigem uma nomeação anterior, a consciência da ignorância reduz a quase nada o número dos concorrentes, tem acontecido que, embora tenha sempre havido alguns exemplos de grande capacidade, o resto dos candidatos aprovados só apresenta uma dose muito medíocre de saber; temos prova disso na palavra dos próprios Comissários, que afirmam que a maioria dos candidatos reprovados deve o seu insucesso à ignorância não dos mais altos ramos da instrução, mas sim dos seus elementos mais humildes: a ortografia e a aritmética.

Os clamores que ainda se fazem ouvir contra estes concursos, por parte de alguns órgãos da opinião pública, são, lamento dizer, freqüentemente tão pouco condizentes com a boa fé quando com o bom senso dos difamadores. Eles se metem por vezes a deformar o tipo de ignorância que, na verdade, causa o fracasso dos concorrentes. Eles citam enfaticamente as questões mais abstratas² já feitas, com a intenção de fazer parecer que condição *sine qua non* para a aprovação seja a resposta irrepreensível a todas elas. Contudo, já foi suficientemente repetido que estas questões não são incluídas com a intenção de que todos os candidatos as respondam, mas sim para que os que as souberem responder possam se aproveitar desse seu conhecimento. Não é como motivo de rejeição, mas sim como meio adicional de sucesso, que esta oportunidade é dada. Nos perguntam, então, se o tipo de conhecimento esperado em tal ou tal questão poderá ser de alguma utilidade para o candidato depois que ele atingir seu objetivo. As pessoas têm opiniões diferentes sobre que tipo de conhecimento é realmente útil. Existem pessoas, entre as quais se coloca um ex-Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, que acreditam que a ortografia inglesa é um conhecimento inútil para um adido diplomático ou um funcionário do governo. Pelo menos em um ponto os nossos adversários parecem ser unânimes: o fato de que a cultura geral não é útil para estas funções, quaisquer que sejam as coisas úteis para elas. Se, contudo, como ousou crer, a cultura geral for útil, ou se qualquer educação em geral for útil, ela deverá ser constatada por meio de testes que sejam os mais capazes de

2 Nem sempre, contudo, as mais abstratas; recentemente, na Câmara dos Comuns, um inimigo dos concursos teve a ingenuidade de citar questões elementares de álgebra, história e geografia, para demonstrar a dose exorbitante de conhecimentos científicos que os Comissários cruelmente insistiam em exigir.

mostrar se o candidato a possui ou não. Para verificar se o candidato foi realmente bem educado, ele deverá ser interrogado sobre as coisas que deveria saber se tivesse sido bem educado, ainda que não diretamente pertinentes ao trabalho para o qual ele deverá ser nomeado. Poderiam os que são contra o fato de o candidato ser interrogado sobre temas clássicos ou matemática nos dizer sobre o que gostariam de interrogá-lo? Parece, contudo, haver igual objeção tanto ao fato de o candidato ser interrogado sobre esses temas, quanto ao fato de ele ser interrogado *apenas* sobre esses temas. Se os Comissários, desejosos de abrir uma porta aos que não passaram pela rotina de uma escola primária, ou que compensam o pouco conhecimento das coisas que são ensinadas nessas escolas com um conhecimento maior em outras áreas, dão pontos à habilidade em algum outro assunto de utilidade real, eles são censurados também por isso. Nada poderá satisfazer os adversários do concurso, a não ser a livre admissão da ignorância total.

Estas pessoas nos dizem com ar de triunfo que nem Clive nem Wellington poderiam ter passado nos exames para aspirantes à Escola de Cadetes de Engenharia. Como se, porque Clive e Wellington não fizeram o que não lhes foi exigido, não o poderiam ter feito se lhe fosse exigido. Se com isso quiserem apenas dizer que é possível ser um grande general sem saber estas coisas, o mesmo acontece com muitas outras coisas que também são muito úteis para os grandes generais. Alexandre o Grande nunca tinha ouvido falar das regras de Vauban, nem Júlio César sabia falar francês. Em seguida, nos informam que os “devoradores de livros”, termo que parece ser aplicável a quem quer que tenha algum conhecimento, por menor que seja, de literatura, podem não ser bons em exercícios físicos, nem ter os hábitos de um cavalheiro. Este comentário é muito comum entre os ignorantes que ocupam altas posições; mas seja lá o que possam achar os ignorantes, eles não têm o monopólio das maneiras elegantes nem das atividades corporais. Sempre que essas duas qualidades forem necessárias, que elas sejam medidas em separado; não em lugar das qualidades mentais, mas em aditamento a elas. Entretanto, sei de fonte segura que, na Academia Militar de Woolwich, os cadetes que entram por concurso são superiores aos que entram pelo velho sistema de indicações, tanto nesse respeito quanto em todos os outros. Eles aprendem até as manobras mais rapidamente, o que era de se esperar, porque uma pessoa mais inteligente aprende tudo mais rapidamente que uma pessoa estúpida; no geral, eles estão acima de seus predecessores, que os diretores das instituições estão impacientes à espera do dia em todos os remanescentes da última leva tenham desaparecido da Academia. Se assim for, e é fácil de ser averiguada, podemos estar certos de ter ouvido pela última vez que a ignorância é qualidade melhor do que o conhecimento para a carreira militar, e *a fortiori*, para todas as outras carreiras; ou então que qualquer boa qualidade, por menor que seja o vínculo com a educação liberal, estará melhor sem ela.

Ainda que a primeira admissão a um emprego do governo seja decidida por concurso, seria impossível em muitos casos que as promoções subseqüentes continuassem assim; parece conveniente que as promoções sejam concedidas, como geralmente é feito hoje em dia, segundo um sistema de antiguidade e merecimento. Aqueles cujas tarefas forem de caráter rotineiro deverão subir segundo a antiguidade até o ponto mais alto acessível a uma tarefa desse tipo; os que exercerem funções de

confiança, que exijam capacidades especiais, deverão ser escolhidos pelo chefe da repartição. Esta escolha geralmente será feita por ele de maneira honesta, se as primeiras indicações tiverem sido feitas por concurso; sob este sistema, sua equipe será geralmente composta de indivíduos que, fora os vínculos oficiais, lhe seriam completamente estranhos. Poderá muito ocasionalmente acontecer de entre eles estar alguém por quem ele, ou seus amigos ou partidários políticos, tenham algum interesse, mas só quando a esta vantagem de ligação vier se juntar uma dose ao menos igual de mérito real, comprovada por um exame de admissão. E, a menos que haja algum motivo muito forte para biscatear estas nomeações, sempre haverá um motivo forte para indicar a pessoa mais capaz; esta, sendo a que presta ao chefe a mais útil assistência, é quem lhe poupa o maior trabalho, e quem mais o ajuda a construir aquela reputação de habilidade administrativa que necessária e devidamente aumenta o crédito de um Ministro, mesmo que ela se deva muito mais às qualidades de seus subordinados do que às suas próprias.

CAPITULO XV

DOS CORPOS REPRESENTATIVOS LOCAIS

AS AUTORIDADES centrais só podem bem desempenhar, ou bem cumprir, uma parte muito pequena dos negócios públicos; e mesmo em nosso governo, o menos centralizado da Europa, a parte legislativa (pelo menos a do corpo governante) se ocupa mais de assuntos locais, empregando o poder supremo do Estado para cortar pequenos nós que poderiam ser desatados de melhor maneira. O enorme volume de assuntos privados que toma o tempo do Parlamento, e atrai os pensamentos de seus membros individuais, distraíndo-os de suas obrigações para com o grande conselho da nação, é encarado por todos os pensadores e observadores como um grave mal, e o que é pior, um mal que tende a crescer.

Não seria adequado, tendo em vista o objetivo limitado deste tratado, discutir a fundo a grande questão dos limites da ação governamental, ainda mais por não ser esta uma questão específica do governo representativo. Já mencionei, em outro trabalho¹, os que me pareciam ser os princípios essenciais segundo os quais a extensão desta ação deveria ser determinada. Mas depois de retirar das funções desempenhadas pela maioria dos governos europeus aquelas que não deveriam de maneira alguma ser empreendidas pelas autoridades públicas, resta ainda um conjunto tão grande de deveres tão variados e tão numerosos que, ainda que apenas pelo princípio da divisão do trabalho, seria indispensável reparti-los entre as autoridades centrais e locais. Não apenas são necessários funcionários executivos distintos para deveres puramente locais (distinção existente em todos os governos), mas também o controle popular sobre estes funcionários só pode ser convenientemente exercido através de um órgão distinto. A função de nomear, supervisionar e criar estes funcionários, bem como a liberdade de suprir ou recusar os recursos necessários para as suas operações, deveriam pertencer, não ao Parlamento nacional, nem ao Executivo, mas sim ao povo de cada localidade. Em alguns dos Estados da Nova Inglaterra estas funções ainda são exercidas diretamente pelas assembléias do povo, ao que parece com melhores resultados do que se poderia esperar; e estas comunidades altamente instruídas estão de tal maneira satisfeitas com este sistema primitivo de governo local, que não têm o

¹ No último capítulo do *Tratado sobre a Liberdade* e, de maneira mais desenvolvida, no capítulo final dos *Princípios de Economia Política*.

menor desejo de substituí-lo pelo único sistema representativo que conhecem, pelo qual todas as minorias são excluídas do direito de voto. Circunstâncias tão especiais são exigidas, contudo, para fazer este sistema funcionar razoavelmente na prática, que geralmente torna-se necessário recorrer ao sistema de subparlamentos representativos para assuntos locais. Estes subparlamentos existem na Inglaterra, mas de maneira muito irregular e desorganizada; muitos outros países governados de maneira muito menos popular têm constituições muito mais racionais. Na Inglaterra sempre houve mais liberdade e menos organização, enquanto que em outros países existe maior organização e menos liberdade. É necessário, portanto, que além da representação nacional deve haver representações municipais e provinciais; e as duas questões que aqui se colocam são de que maneira os corpos representativos locais deveriam ser constituídos e qual deveria ser a extensão de suas funções.

Ao considerar estas questões, dois pontos merecem igual atenção da nossa parte: qual a melhor maneira de executar a tarefa local; e de que maneira a gerência dos assuntos locais pode servir melhor à conservação do espírito público e ao desenvolvimento da inteligência. Em um dos capítulos anteriores, eu me detive com termos muito enérgicos — quase não existem termos suficientemente enérgicos para exprimir a força de minha convicção — sobre a importância deste efeito particular das instituições livres, que é a educação pública dos cidadãos. Ora, este efeito se produz principalmente por meio das instituições administrativas locais. A não ser o papel que desempenham como membros do júri na administração da justiça, são muito poucas as oportunidades que tem a massa dos habitantes de participar pessoalmente da condução dos assuntos gerais da comunidade. Ler jornais, talvez escrever cartas para eles, encontros públicos, solicitações de diferentes tipos dirigidas às autoridades políticas, são a extensão da participação dos cidadãos individuais na política durante o intervalo entre uma e outra eleição parlamentar. Embora seja impossível exagerar a importância destes vários privilégios, tanto como garantias de liberdade quanto como meios de generalização da cultura, a experiência que elas proporcionam é mais em pensar do que em agir, e em pensar sem a responsabilidade da ação; coisa que para a maioria das pessoas significa apenas aceitar passivamente os pensamentos de outros. Mas no caso dos corpos locais, além da função de eleger, muitos cidadãos por sua vez têm a chance de serem eleitos e muitos deles, seja por seleção, seja por revezamento, ocupam um ou outro dos vários cargos executivos locais. Nestes cargos eles têm que agir em função do interesse público, além de pensar e falar, e o pensamento não pode ser feito todo por procuração. Além disso, estas funções locais, não sendo procuradas pelas classes mais altas, proporcionam a uma classe mais baixa uma importante educação política. A disciplina mental sendo assim um fator muito mais importante em problemas locais do que nos assuntos gerais do Estado, ao mesmo tempo em que não existem interesses tão vitais que dependam da qualidade da administração, um maior peso pode ser dado à educação política que a administração local acarreta, e o valor individual do pessoal administrativo pode ser sacrificado, até certo ponto, em função desta vantagem; coisa que seria impossível se estivessem em jogo a legislação geral e a condução dos assuntos do Estado.

A constituição ideal dos corpos representativos locais não apresenta maiores dificuldades. Os princípios aqui aplicados não são de maneira alguma diferentes dos princípios

relacionados com a representação nacional. Nos dois casos, as razões para que os corpos sejam eletivos e tenham uma base largamente democrática são as mesmas; razão mais forte ainda no caso local, de vez que o perigo é menor e as vantagens como a educação e a cultura popular são muito maiores sob vários aspectos. Uma vez que a função principal dos corpos locais é a imposição e a despesa dos impostos locais, o direito de voto deveria pertencer a todos os que pagassem as taxas locais, excluindo todos os que não fizessem. Parto da suposição de que não haja impostos indiretos, ou, se houver, que sejam apenas suplementares, e que as pessoas que devam pagá-los não estejam isentas da taxação direta. A representação das minorias deveria ser garantida da mesma maneira que no Parlamento nacional, e existem as mesmas razões fortes em favor da pluralidade de votos. Apenas, não existe no caso do corpo local uma objeção tão decisiva ao fato de que o voto plural (assim como em algumas de nossas eleições locais) decorra simplesmente da superioridade de posses; já que a gerência honesta e comedida dos recursos financeiros forma uma parte muito mais considerável da tarefa dos corpos locais do que da assembléia nacional, é tão justo quanto político conceder uma influência superior proporcional aos que têm em jogo interesses pecuniários superiores.

Na mais recente de nossas instituições representativas locais, os Conselhos de Administração (Boards of Guardians), os juizes de paz do distrito tomam assento *ex-officio* juntamente com os membros eleitos, em número limitado por lei a um terço do total. Não tenho dúvidas do efeito benéfico desta medida na constituição peculiar da sociedade inglesa. Ela garante a presença, nestes corpos, de uma classe mais instruída que provavelmente não poderia ser atraída de outra maneira; e, enquanto a limitação do número de membros *ex-officio* impede que eles consigam a predominância pela mera força numérica, já que eles, por terem às vezes, na qualidade de representantes virtuais de uma outra classe, interesses diferentes do resto, exercem um controle sobre os interesses de classe dos fazendeiros ou dos pequenos comerciantes que formam o grosso dos *Guardians* eleitos. Não se pode fazer o mesmo elogio à constituição dos únicos conselhos provinciais de que dispomos, ou seja, as Sessões Trimestrais, compostas unicamente dos juizes de paz, dos quais, além de suas funções judiciais, dependem algumas das funções mais importantes da tarefa administrativa do país. A formação destes corpos é por demais anômala; eles não são nem eleitos, nem nomeados, no sentido exato da palavra (como os senhores feudais aos quais sucederam, eles exercem suas funções importantes em virtude de seus domínios); o direito de nomeação pertence à Coroa (falando de um ponto de vista prático, o direito na verdade pertence a um deles, o Lord Lieutenant) e só é usado como um meio de excluir todo aquele que pudesse causar má reputação ao corpo, ou então todo aquele que tivesse um posicionamento político contrário. A instituição é a mais aristocrática, em princípio, de todas as que ainda existem na Inglaterra; muito mais do que a Câmara dos Lords, porque ela concede recursos públicos e trata de interesses públicos importantes, não em conjunto com uma assembléia popular, mas sozinha. Nossas classes aristocráticas se agarram obstinadamente a ela; mas ela é evidentemente contrária a todos os princípios que formam a base do governo representativo. Até mesmo a simples mistura de membros *ex-officio* com membros eleitos não é justificável em um Conselho de Condado, como em um Conselho de Administração, porque uma vez que os assuntos

de um Condado são suficientemente importantes para ser objeto de interesse para os senhores do campo, estes não teriam maior dificuldade em se fazer eleger para o Conselho do que teriam para se fazer eleger para o Parlamento como representantes do Condado.

Quanto à circunscrição ideal dos colégios eleitorais que elegem as assembléias locais, o princípio da comunidade de interesses locais, que é errado quando aplicado como regra exclusiva e inflexível à representação parlamentar, é aqui o único princípio justo e aplicável. Quer-se ter uma representação local com o propósito de que os que têm um interesse em comum, não partilhado com o resto da comunidade, possam atender eles mesmos a este interesse comum; o propósito não será atingido se a representação local não tiver por base a reunião destes interesses comuns. Cada cidade tem os seus próprios interesses locais, seja ela grande ou pequena, e estes interesses são comuns a todos os seus habitantes; cada cidade, portanto, sem distinção de tamanho, deveria ter o seu conselho municipal. É igualmente evidente que cada cidade deve ter apenas um conselho. Os diferentes bairros de uma mesma cidade raramente, ou nunca, têm grandes diferenças materiais de interesses locais; eles todos precisam fazer as mesmas coisas e necessitam dos mesmos recursos e, à exceção de suas igrejas, que seria provavelmente desejável deixar aos cuidados da paróquia, as mesmas providências poderiam servir para todos. Pavimentação, iluminação, água encanada, esgotos e a regulamentação de portos e mercados não podem, sem risco de grandes inconvenientes e desperdícios, ser diferentes para cada bairro de uma mesma cidade. A subdivisão de Londres em seis ou sete distritos independentes, cada um com sistemas distintos de administração dos assuntos locais (muitos dos quais até mesmo sem unidade administrativa interna), afasta a possibilidade de uma cooperação organizada e contínua em propósitos comuns, impede a existência de um princípio uniforme para o cumprimento dos deveres locais, obriga o governo geral a se ocupar pessoalmente de coisas que seria melhor deixar aos cuidados das autoridades locais (se houvesse uma cuja autoridade se estendesse a toda metrópole) e só serve para manter vivo este conjunto de agiotagem moderna e de janotismo antiquado que se chama a Corporação da City de Londres.

Outro princípio igualmente importante é o de que em cada circunscrição local deve haver apenas um corpo eleito para todas as tarefas locais, e não corpos diferentes para as diferentes partes desta tarefa. A divisão do trabalho não significa cortar toda a tarefa em fatias diminutas; ela significa reunir as atividades que podem ser feitas pelas mesmas pessoas, e separar as que seriam feitas melhor por pessoas diferentes. Os deveres executivos de uma localidade necessitam na verdade de serem divididos em departamentos, pela mesma razão que os deveres executivos do Estado; eles são de naturezas diferentes, cada um deles exigindo um tipo especial de saber, e necessitando, para ser bem executado, de toda a atenção de um funcionário especialmente qualificado. Mas as razões para a subdivisão que se aplicam à execução não se aplicam ao controle. A tarefa do corpo eletivo não é fazer o trabalho, mas sim assegurar que ele está sendo bem feito e que nada importante está sendo negligenciado. Esta função pode ser desempenhada sobre todos os departamentos por um único corpo supervisor; o ponto de vista coletivo e abrangente é aqui preferível aos procedimentos de uma análise microscópica. É tão absurdo em assuntos políticos quanto em assuntos privados, que cada trabalhador tenha que ser supervisionado por um

supervisor específico para ele. O Governo da Coroa consiste de um grande número de departamentos, e existe um grande número de ministros para dirigi-los, mas estes ministros não têm cada um um Parlamento para obrigá-los a trabalhar. A assembléia local, assim como o Parlamento nacional, tem como obrigação considerar os interesses da comunidade como um todo, cujas partes devem se harmonizar entre si e exigem um cuidado proporcional à sua importância.

Existe uma outra razão muito forte para reunir o controle de todas as tarefas da localidade sob um único corpo. O maior defeito das instituições populares locais, e a causa principal de seu freqüente insucesso, é o baixo nível dos homens que geralmente as dirigem. Que estes homens sejam de tipos muito variados, é, na verdade, parte das vantagens da instituição; é esta circunstância principalmente que faz da instituição uma escola de aptidão política e de inteligência geral. Mas uma escola implica em professores tanto quanto em alunos; a utilidade da instrução decorre do fato de que ela coloca mentes inferiores em contato com mentes superiores; um contato que, em geral, é raro, e cuja falta contribui enormemente para manter a maioria da espécie humana em um nível de ignorância satisfeita. Além disso, a escola não terá nenhum valor, e será uma escola nociva ao invés de útil, se, por falta de supervisionamento adequado e por falta em seus quadros de pessoas de caráter mais elevado, a atuação do corpo degenerar, como tão freqüentemente acontece, em uma perseguição estúpida e inescrupulosa dos interesses próprios de seus membros. Ora, é inútil tentar levar pessoas de alto nível social ou intelectual a tomar parte de uma administração local toda dividida, para serem membros de um Conselho de Pavimentação ou de uma Comissão de Esgotos. A totalidade da tarefa administrativa local é pouco mais do que suficiente para fazer com que pessoas qualificadas para os assuntos nacionais por seus gostos e seus conhecimentos queiram se tornar membros de meros corpos locais, e dediquem a eles o tempo e os estudos necessários para tornar a sua presença algo mais do que um disfarce para a agiotagem de pessoas inferiores, sob o véu de sua responsabilidade. Um mero Conselho de Obras, embora abranja toda a metrópole, está certo de ser composto do mesmo tipo de pessoas que freqüentam as assembléias paroquiais de Londres. Não é possível, nem mesmo desejável, que estas pessoas deixem de formar a maioria; mas é importante, para qualquer propósito que se pretenda alcançar por meio dos corpos locais — seja o cumprimento honesto e esclarecido de seus deveres específicos, seja a cultivação da inteligência política da nação — que cada um destes corpos conte com algumas das melhores mentes de cada localidade, que são assim colocadas em contato permanente, dos mais úteis, com mentes de nível inferior, recebendo delas todo o conhecimento local ou profissional que elas podem oferecer, oferecendo em troca parte de suas idéias mais abrangentes e seus propósitos mais elevados e esclarecidos.

Um mero vilarejo não terá direito a uma representação municipal. Com “vilarejo” quero dizer um lugar cujos habitantes não se distinguem, por suas ocupações, nem por suas relações sociais, dos distritos rurais adjacentes; um lugar cujas necessidades possam ser atendidas pelas medidas tomadas para o território vizinho. Estes pequenos lugares raramente possuem uma população suficiente para fornecer um conselho municipal tolerável. Se eles vierem a conter algum talento ou algum conhecimento aplicável aos assuntos

públicos, ele estará provavelmente concentrado todo em um só homem, que se tornará portanto o déspota do lugar. É melhor que estes lugares sejam anexados a uma circunscrição maior. A representação local dos distritos rurais será naturalmente determinada por considerações geográficas; a atenção devida deverá ser dada às simpatias de sentimentos que tanto ajudam os homens a agir em acordo, e que decorrem em parte dos limites históricos como os dos Condados ou das províncias, e em parte da comunhão de interesses e ocupações, como nos distritos de pesca, agricultura, indústria ou mineração. Diferentes tipos de interesses locais podem exigir diferentes áreas de representação. As uniões de paróquias parecem ter sido fixadas como a base mais apropriada para os corpos representativos que supervisionam o combate à indigência; ao passo que, para a regulamentação adequada de grandes estradas, de prisões, ou de polícia, uma extensão maior, como a de um condado médio, foi considerada preferível. Nestes grandes distritos, por conseguinte, a máxima de que um corpo eletivo constituído em uma localidade deveria reger todos os assuntos locais precisa ser modificada por um outro princípio, bem como pela consideração de que é importante reunir, para o cumprimento dos deveres locais, as mais altas qualidades especiais. Por exemplo, se de um lado é necessário, como considero que seja, para a boa administração da lei dos pobres, que a área de arrecadação não seja maior que a da maioria dos sindicatos atuais (princípio que exige um conselho de administração para cada sindicato), por outro lado, contudo, uma vez que uma classe mais instruída de pessoas é muito mais provável de ser obtida em um Conselho de Condado do que em um Conselho de Administração, pode vir a ser melhor reservar para os Conselhos de Condado certos ramos mais elevados dos assuntos locais, que de outra maneira poderiam ser convenientemente administrados por cada sindicato em sua própria esfera.

Além do conselho controlador, ou subparlamento local, a tarefa local tem o seu departamento executivo, a respeito do qual se levantam as mesmas questões que respeitam às autoridades executivas do Estado e que podem, em sua maior parte, ser resolvidas da mesma maneira. Os princípios que se aplicam a todos os cargos públicos são, em substância, os mesmos. Em primeiro lugar, cada funcionário do executivo deveria ser único, e unicamente responsável por todas as funções que lhe forem confiadas. Em segundo lugar, ele deveria ser nomeado, e não eleito. É ridículo o fato de que um inspetor de obras públicas, um oficial de saúde, ou até mesmo um coletor de impostos, deve ser indicado pelo sufrágio popular. A escolha popular geralmente depende dos interesses de uns poucos líderes locais, os quais, não sendo obrigados a fazer a nomeação, não são responsáveis por ela, ou então de um apelo à simpatia, baseado no fato de a pessoa ter doze filhos, ou ter contribuído para a paróquia durante trinta anos. Se em casos assim a eleição popular é uma farsa, a nomeação pelo corpo representativo local não é muito melhor. Estes corpos têm uma tendência perpétua para se tornarem sociedades anônimas onde fazem carreira os interesses e as intrigas de cada um de seus membros. As nomeações deveriam ser feitas sob a responsabilidade individual do Presidente do corpo, seja ele chamado de prefeito, presidente das sessões trimestrais, ou qualquer outro título. Ele ocupa na localidade uma posição análoga à de Primeiro-Ministro no Estado, e sob um sistema bem ordenado a nomeação e a supervisão dos funcionários locais deveria ser a mais importante de suas funções, ele mesmo tendo sido escolhido pelo conselho dentre

seus membros, e estando sujeito seja a uma reeleição anual, seja a uma destituição por voto do corpo.

Da constituição dos corpos locais, passo agora à questão igualmente importante, e ainda mais difícil, das suas atribuições específicas. Esta questão se divide em duas partes: quais deveriam ser os seus deveres; e se eles deveriam ter plena autoridade em sua esfera, ou estar sujeitos a qualquer tipo de interferência por parte do governo central.

De início, é óbvio que todas as tarefas puramente locais — tudo o que diz respeito a uma única localidade — deve recair sobre as autoridades locais. A pavimentação, a iluminação, a limpeza de uma cidade, e em circunstâncias normais também os esgotos, são importantes apenas para os seus habitantes. A nação como um todo só se interessa por esses problemas na medida em que se interessa pelo bem-estar pessoal de todos os seus cidadãos individuais. Mas entre as tarefas classificadas como locais, ou executadas por funcionários locais, existem muitas que poderiam muito bem também ser chamadas de tarefas nacionais, uma vez que são parte, pertencente à localidade, de algum ramo da administração pública cuja condução importa igualmente para toda a nação: as prisões, por exemplo, muitas das quais neste país estão sob a administração do Condado: a polícia local; a administração local da justiça, da qual grande parte, especialmente nas cidades livres, é executada por funcionários eleitos e pagos pelos fundos locais. Não se pode dizer que nenhum destes assuntos tem uma importância local, distinta de sua importância nacional. Não seria uma coisa pessoalmente indiferente para o resto do país, se uma cidade se tornasse um covil de ladrões ou um foco de desmoralização, devido à má administração de sua polícia; ou se, pela má organização de suas prisões, a punição que as cortes de justiça pretendessem infligir sobre os criminosos ali confinados (que poderiam ter vindo de outros distritos, ou lá cometido seus crimes) fosse dobrada em intensidade ou aliviada até a impunidade de fato. Além do mais, as condições que constituem a boa administração destes serviços são as mesmas em toda parte; não há uma boa razão para que a polícia, as prisões ou a justiça sejam administradas de maneira diferente em uma ou outra parte do reino; ao mesmo tempo em que existe um grande perigo em que em coisas tão importantes, para as quais as mentes mais instruídas no Estado não são mais do que adequadas, as capacidades locais, sempre inferiores, possam cometer erros suficientemente graves para manchar consideravelmente a administração geral do país.

A segurança das pessoas e das propriedades, a justiça igual para todos, são as necessidades primárias da sociedade, e os objetivos principais do governo. Se estas coisas puderem ser abandonadas a uma outra responsabilidade que não a mais alta, não haverá nada, a não ser a guerra e os tratados, que necessite de um governo geral. Quaisquer que sejam as providências necessárias para garantir estes objetivos principais, elas deveriam ser universalmente obrigatórias, e para garantir a sua execução, elas deveriam ser colocadas sob supervisão central. É sempre útil e, para as instituições de nosso país, até mesmo necessário, devido à escassez, nas localidades, de funcionários que representem o governo geral, que a execução das tarefas impostas pela autoridade central seja confiada a funcionários nomeados para propósitos locais pela localidade. Mas a experiência, a cada dia, convence o público de que é necessário ter pelo menos inspetores nomeados pelo governo central para assegurar o cumprimento do dever por parte dos funcionários locais. Se as prisões

estiverem sob administração local, o governo central deverá nomear inspetores de prisões para cuidar que as regras estabelecidas pelo Parlamento estão sendo observadas, e para sugerir outras se o estado das prisões as exigir (assim como existem inspetores de fábricas, para garantir a observância dos Atos do Parlamento, e inspetores de escolas, para garantir o cumprimento das condições às quais está subordinada a subvenção do Estado).

Mas, se a administração da justiça, inclusive da polícia e das prisões, sendo ao mesmo tempo uma questão universal e um assunto de ciência geral independente das particularidades locais, pode e deve ser regulamentada de maneira uniforme em todo o reinado; se esta regulamentação deve ser imposta por pessoas mais hábeis e mais experientes do que as autoridades locais; existem também outras coisas como a administração da Lei dos Pobres, as normas sanitárias, e muitas outras, que, enquanto interessam na verdade todo o país, só podem ser dirigidas, de maneira compatível com os fins essenciais da administração local, pelas próprias localidades. A este respeito, o problema está em saber exatamente até que ponto podemos dar liberdade às autoridades locais, sem supervisão ou controle do Estado.

Para decidir esta questão, é essencial comparar a posição das autoridades centrais e locais, quanto à capacidade para executar a tarefa e quanto às garantias respectivas contra a negligência ou o abuso. Em primeiro lugar, podemos estar certos de que a inteligência e o saber dos conselhos locais serão muito inferiores aos do Parlamento e o Executivo nacional. Em seguida, além do fato de esses conselhos e seus funcionários serem de qualidade inferior, a opinião pública que os observará, e perante a qual serão responsáveis, será também inferior. O público perante o qual eles deverão agir, pelo qual serão criticados, é ao mesmo tempo menos numeroso e muito menos esclarecido do que o público que na capital cerca e censura as mais altas autoridades, ao passo que a comparativa insignificância dos interesses envolvidos ainda por cima diminui a atenção e a solicitude deste público inferior. A interferência da imprensa e da discussão pública é muito menor e pode ser muito mais facilmente negligenciada no caso das autoridades locais do que no caso das autoridades nacionais.

Até aqui, a vantagem parece estar totalmente do lado do governo central. Mas, se examinarmos mais de perto, perceberemos que os motivos desta preferência são contrabalançados por outros de igual importância. Se o público e as autoridades locais, de um lado, têm um conhecimento inferior dos princípios da administração, eles estão, em compensação, muito mais diretamente interessados no resultado. Os vizinhos ou o senhorio de um homem podem ser muito mais espertos do que ele, e ter um interesse direto na sua prosperidade, mas os seus interesses estarão muito melhor guardados por ele mesmo do que por eles. Deve ainda ser lembrado que mesmo supondo que o governo central administre por meio de seus próprios funcionários, estes funcionários não trabalham na capital, mas sim na localidade; e por inferior que seja o público local com relação ao central, o público local é o único que tem a oportunidade de vigiar estes funcionários, e a opinião pública local é a única que pode agir diretamente sobre a sua conduta, ou chamar a atenção do governo para os pontos em que esta conduta possa precisar de correção. Só em casos extremos a opinião pública geral do país é levada a atentar para os detalhes de uma administração local, e é só mais raramente ainda que ela pode se pronun-

ciar a respeito com pleno conhecimento de causa. Ora, a opinião pública local age necessariamente com muito mais força sobre os administradores puramente locais. Eles, de maneira geral, residem permanentemente na cidade, e não têm a menor intenção de deixá-la quando terminarem de exercer a sua autoridade; e a sua própria autoridade depende, supostamente da vontade do público local. Não preciso me demorar longamente sobre as deficiências da autoridade central em termos de um conhecimento detalhado das pessoas e das coisas locais, nem sobre o fato de que outras preocupações absorvem demais o seu tempo e os seus pensamentos, para que possa obter a quantidade e a qualidade de informações sobre o local necessárias para colocá-la em posição de se pronunciar sobre as queixas que ela recebe sobre tantos agentes locais, e para fazê-los responsáveis. Quanto aos detalhes da administração, portanto, os corpos locais estarão sempre em desvantagem; mas quanto à compreensão dos princípios até mesmo da administração puramente local, a superioridade do governo central, quando bem constituído, deverá ser prodigiosa — não apenas em razão da provável superioridade pessoal dos indivíduos que o compõem, nem do grande número de pensadores e escritores sempre engajados em sugerir idéias úteis aos homens de estado, mas também em razão do fato de que o conhecimento e a experiência de qualquer autoridade local são apenas locais, confinados à sua própria parte do país e às suas maneiras de administrar, ao passo que o governo central tem todos os meios de saber tudo o que pode ser aprendido pela experiência unida de todo o reinado, aliado ao fácil acesso à experiência de países estrangeiros.

Não é difícil tirar destas premissas uma conclusão prática. A autoridade mais proficiente em princípios deveria ser a autoridade suprema em tudo que é princípio, enquanto a que é mais competente no que diz respeito a detalhes deveria ficar com todos os detalhes. A tarefa principal da autoridade central deveria ser dar instruções, e a da autoridade local, aplicá-las. O poder pode ser localizado, mas o conhecimento, para ser útil, deve ser centralizado; deve haver em algum lugar um foco para o qual todos os seus raios esparsos converjam, de modo a que as luzes imperfeitas que existem em outros lugares possam ter onde se purificar e se completar. Para cada ramo da administração local que dissesse respeito ao interesse geral deveria haver um órgão central correspondente, seja um ministro, seja um funcionário especialmente nomeado, subordinado a ele, ainda que este funcionário não faça mais do que reunir informações de todas as partes e levar a experiência adquirida em uma localidade ao conhecimento de uma outra onde ela seja necessária. Mas existe algo mais para a autoridade central fazer. Ela deve manter aberto um canal permanente de comunicação com as localidades, recolhendo informações através de suas experiências e repassando-as às localidades, dando conselho livremente quando forem pedidos, e oferecendo-os quando parecerem necessários, exigindo sempre a publicidade e o registro de todas as medidas e impondo obediência a todas as leis gerais baixadas pelo legislativo sobre administração local.

Poucas pessoas poderão contestar a utilidade de tais leis. As localidades podem ter a liberdade de mal administrar os seus próprios interesses, mas não a de prejudicar os das outras, nem violar o princípio da justiça entre uma pessoa e outra, cuja observância o Estado é obrigado a manter. Se a maioria local tentar oprimir a minoria, ou uma classe tentar oprimir outra, o Estado é obrigado a intervir. Por exemplo, todos os impostos

locais devem ser votados exclusivamente pelo corpo representativo local; mas este corpo, embora eleito unicamente por pagadores de impostos, pode vir a aumentar a sua receita fazendo recair o peso maior das taxas sobre os pobres, os ricos, ou qualquer outra classe em particular. O dever do legislativo, portanto, será, apesar de deixar o montante de taxaço a critério do corpo local, estabelecer regras obrigatórias sobre a imposição e a coleta da taxaço. Além disso, para a administração da caridade pública, a atividade e a moralidade de toda a população trabalhadora dependem altamente da observância a certos princípios determinados sobre a prestação de assistência. Embora caiba essencialmente aos funcionários locais determinar, segundo esses princípios, quem deve receber a assistência, o Parlamento nacional é a autoridade adequada para fixar os princípios; e se o Parlamento nacional não estabelecesse regras obrigatórias, para este assunto de tão grave importância para a nação, e não tomasse providências eficazes para que as regras fossem observadas, ele estaria negligenciando uma de suas obrigações mais importantes. O grau de interferência do governo central que pode vir a ser necessário para a observância destas leis é um detalhe que seria supérfluo abordar. Naturalmente, as próprias leis definirão as penalidades, e determinarão o modo de sua aplicação. Pode ser necessário, em casos extremos, que o poder da autoridade central vá até à dissolução do conselho representativo local, ou à destituição do Executivo local; mas nunca deverá fazer novas nomeações, nem suspender as instituições locais. Nenhum ramo do executivo deverá intervir com autoridade onde o próprio Parlamento não o fizer; mas como conselheiro e crítico, como executor das leis, como denunciador de todas as condutas repreensíveis, as funções do Executivo são da maior utilidade possível.

Certas pessoas poderão pensar que por mais que a autoridade central possa ser superior à autoridade local em conhecimento dos princípios da administração, o grande objetivo sobre o qual já tanto insistimos, ou seja, a educação social e política dos cidadãos, exige nesses assuntos a plena soberania deles, por imperfeitos que sejam os seus conhecimentos. A isto posso responder que a educação dos cidadãos não é a única coisa a ser considerada; o governo e a administração não existem apenas em função disto, por maior que seja a sua importância. Mas a objeção revela um entendimento muito imperfeito da função das instituições populares como um meio de instrução política. É muito pobre a educação que associa ignorância com ignorância e que deixa os cidadãos, se aspirarem ao saber, sem ajuda para encontrá-lo, ou sem ele, se não o aspirarem. O que importa é despertar na ignorância a consciência de seu estado, e torná-la capaz de aproveitar o conhecimento; acostumar mentes que só agem pela rotina a agir segundo princípios e a sentir o valor destes; ensiná-las a comparar diferentes linhas de ação, e a distinguir a melhor usando seu próprio raciocínio. Se desejarmos ter uma boa escola, não poderemos eliminar o professor. O velho ditado "Tal mestre, tal escola" vale tanto para a educação indireta dos homens para os assuntos públicos, quanto para educação direta dos jovens nas academias e nos colégios. O Sr. Charles de Rémusat comparou, com muita felicidade, o governo que quer fazer tudo, a um professor que faz todos os deveres de seus alunos; ele pode ser popular para seus alunos, mas lhes ensina muito pouco. Por outro lado, o governo que não faz ele mesmo nada que possa a rigor ser feito por outros, é como uma escola onde não existe professor, apenas monitores que também nunca recebem instrução.

CAPÍTULO XVI

DA NACIONALIDADE, NA SUA RELAÇÃO COM O GOVERNO REPRESENTATIVO

PODEMOS dizer que existe nacionalidade em um grupo de homens unidos por simpatias que não existem entre eles e outros homens, simpatias que os levam a cooperar uns com os outros mais voluntariamente do que com outros homens, a desejar estar sob o mesmo governo, e a desejar que este governo seja exercido exclusivamente por eles mesmos ou por uma parcela deles mesmos. Este sentimento de nacionalidade pode ser gerado por diversos motivos. Às vezes, ele é o fruto da identidade de raça e de descendência. A comunhão de linguagem e a comunhão de religião também contribuem grandemente para o nascimento deste sentimento, o mesmo acontecendo com os limites geográficos. Mas o mais forte de todos os motivos é a identidade de antecedentes políticos; a posse de uma história nacional e, por conseguinte, a comunhão de lembranças; o orgulho, a humilhação, o prazer e a tristeza coletivos, relacionados com os mesmos incidentes do passado. Nenhuma destas circunstâncias é, contudo, indispensável nem necessariamente auto-suficiente. A Suíça possui um forte sentimento de nacionalidade, embora os cantões sejam de diferentes raças, diferentes línguas e diferentes religiões. A Sicília tem, através da história, sentido uma nacionalidade distinta da de Nápoles, apesar da identidade de religião, a quase identidade de línguas, e um volume considerável de antecedentes históricos comuns. Os flamengos e os valões da Bélgica, apesar da diversidade de raça e de língua, são unidos por um sentimento de nacionalidade muito mais forte do que o existente entre os flamengos e a Holanda, ou entre os valões e a França. Não obstante, o sentimento nacional é geralmente enfraquecido pela falta de qualquer uma das causas que contribuem para ele. A identidade de línguas, de literatura e, até certo ponto, de raça e memória, tem mantido um forte sentimento de nacionalidade entre as diferentes partes da Alemanha, embora eles nunca tenham estado unidos sob um mesmo governo; mas este sentimento nunca conseguiu fazer com que os Estados separados desajassem se livrar de sua autonomia. Entre os italianos, uma certa identidade de língua e de literatura, aliada a uma posição geográfica que os separa de maneira distinta de outros povos, e talvez acima de tudo a posse de um nome comum pelo qual eles reivindicam a glória literária, artística, militar, política, religiosa e científica de todos os que levaram este nome, dão lugar a um dose de sentimento nacional na população, o qual, embora ainda imperfeito, tem sido

suficiente para produzir os grandes acontecimentos que se realizam hoje em dia, apesar de uma grande mistura de raças, e muito embora eles nunca tenham estado, nem na história antiga, nem na história moderna, sob um mesmo governo, exceto durante o tempo em que este governo se estendia, ou estava em vias de se estender, por sobre a maior parte do mundo conhecido.

Onde quer que exista este sentimento de nacionalidade, haverá sempre uma razão *prima facie* para que todos os membros da nacionalidade se unam sob o mesmo governo, e um governo só para eles. É o mesmo dizer que a questão do governo deve ser decidida pelos governados. É difícil precisar o que mais um grupo de homens deveria ter a liberdade de fazer, além de determinar a qual dos diversos corpos coletivos de seres humanos ele gostaria de se associar.

Mas quando um povo está preparado para as instituições livres, uma consideração ainda mais vital se apresenta. As instituições livres são quase impossíveis em um país feito de diferentes nacionalidades. Em um povo sem laços de simpatia, especialmente se ler e falar diversas línguas, a opinião pública unida, necessária ao funcionamento do governo representativo, não pode existir. As influências que formam a opinião e decidem os atos políticos são diferentes nas diferentes seções do país. Diferentes líderes políticos possuem a confiança das diferentes partes do país. Eles não lêem os mesmos livros, os mesmos jornais, os mesmos panfletos, e não ouvem os mesmos discursos. Uma parte do país não sabe que opiniões, ou que incitações, circulam nas outras partes. Os mesmos incidentes, os mesmos atos e o mesmo sistema de governo afetam as partes de maneiras diferentes, e cada uma delas teme mais as outras nacionalidades do que o árbitro comum, o Estado. Suas antipatias mútuas são geralmente muito mais fortes do que a inveja que sentem do governo. O fato de que das nacionalidades se sinta ferida por uma política de governo comum é suficiente para que uma outra decida apoiar esta política. Mesmo que todas se sintam prejudicadas, nenhuma sentirá que poderá contar com a fidelidade das outras para uma resistência conjunta; nenhuma terá força suficiente para resistir sozinha, e cada uma delas poderá achar vantajoso obter os favores do governo contra as outras. Acima de tudo, faltará neste caso a única garantia verdadeira em última instância contra o despotismo do governo — a simpatia do exército para com o povo. Os militares são uma parcela de todas as comunidades, para a qual, pela sua natureza, a distinção entre compatriotas e estrangeiros é mais forte e mais profunda. Para o resto do povo, os estrangeiros são apenas estranhos; para o soldado, eles são homens contra os quais ele pode vir a ser chamado, em menos de uma semana, a lutar até a morte. Para ele, a diferença é a mesma que existe entre amigos e inimigos — poderíamos quase dizer que é a mesma que existe entre homens como ele e uma outra espécie de animais, porque, no que diz respeito ao inimigo, a única lei é a lei da força, e o único abrandamento desta lei, assim como no caso dos animais, é a simples humanidade. Soldados para quem a metade ou três quartos dos súditos de um mesmo governo são estrangeiros não terão maiores dificuldades em dizimá-los, nem maior desejo de saber o porquê, do que teriam se fossem mandados a fazer o mesmo contra inimigos declarados. Um exército composto de diferentes nacionalidades não tem outro patriotismo além da devoção à bandeira. Estes exércitos têm sido os carrascos da liberdade através de toda a história moderna. O único laço que os une são os seus oficiais e o

governo ao qual estão servindo, e sua única idéia, se tiverem alguma, de dever público, é a obediência às ordens. Um governo que se mantiver assim, colocando seus regimentos húngaros na Itália e seus regimentos italianos na Hungria, poderá continuar por muito tempo a governar os dois países com o punho de ferro dos conquistadores estrangeiros.

Ninguém defenderá com mais força do que eu a opinião de que essa distinção tão marcante entre o que é devido a um concidadão e o que é devido a um simples ser humano é mais digna de selvagens do que de seres civilizados. Mas no estágio atual de civilização, este objetivo, um dos mais dignos a que se pode propor o esforço humano, jamais será atingido, se diferentes nacionalidades de forças mais ou menos iguais forem mantidas sob um mesmo governo. Em um estado bárbaro de sociedade, o caso é às vezes diferente. O governo poderá estar interessado em diminuir as antipatias das raças de modo a que a paz possa ser preservada e o país possa ser governado mais facilmente. Mas quando em um desses povos artificialmente reunidos existirem instituições livres, ou o desejo de tê-las, o interesse do governo estará na direção totalmente oposta. Ele estará então interessado em avivar as suas antipatias, para que eles não possam se aliar uns aos outros, e para que possa transformar alguns deles em instrumentos de seu domínio sobre os outros. A Corte da Áustria já vem empregando, durante uma geração inteira, esta tática como meio principal de governo; e com o sucesso fatal, quando a insurreição de Viena e da luta húngara, que o mundo conhece tão bem. Felizmente hoje existem sinais de que o progresso está avançado demais para que essa política possa ter ainda algum sucesso.

Por todas as razões que acabei de enumerar, uma condição geralmente necessária para as instituições livres, é o fato de que os limites dos governos coincidam mais ou menos com os das nacionalidades. Mas, na prática, várias considerações podem se contrapor a este princípio geral. Em primeiro lugar, a sua aplicação se depara freqüentemente com obstáculos geográficos. Existem regiões, até mesmo na Europa, em que nacionalidades diferentes estão tão misturadas localmente que lhes é impossível estar sob governos separados. A população da Hungria é composta de magiares, eslovacos, croatas, servos, romenos e, em alguns distritos, até mesmo alemães, tão misturados que são incapazes de separação local; e não há para eles outra alternativa senão fazer da necessidade uma virtude, e tomar partido de sua vida comum sob as mesmas leis e com direitos iguais. A sua servidão comum, que data apenas da destruição da independência húngara, em 1849, parece estar preparando-os para tal união. A colônia germânica da Prússia Oriental está separada da Alemanha por parte da antiga Polônia e, sendo fraca demais para se manter independente, é necessário que, para a continuidade geográfica, ela esteja sob um governo não-alemão, ou que o território polonês que a separa esteja sob um governo alemão. Uma outra região considerável em cuja população o elemento dominante é alemão, as províncias de Courland, da Estônia e da Livônia, está condenada por sua posição local a fazer parte de um Estado eslavo. Até mesmo na Alemanha oriental existe uma numerosa população eslava; os habitantes da Boêmia são predominantemente eslavos, bem como parte das populações Silésia e de outros distritos. O país mais unido da Europa, a França, está longe de ser homogêneo; além dos fragmentos de nacionalidades estrangeiras existentes em suas extremidades, ela é composta de duas partes, uma ocupada quase que exclusivamente por uma população galo-romana, enquanto que na outra os

francos, os borguinhões e outras raças teutônicas formam um ingrediente considerável.

Dada a devida e adequada atenção às exigências geográficas, uma outra consideração, puramente social e moral, se apresenta. A experiência mostra que é possível que uma nacionalidade seja absorvida por outra; e quando esta nacionalidade, for originalmente uma parcela inferior ou atrasada da humanidade, a absorção lhe será altamente favorável. Ninguém poderá supor que não será mais vantajoso para um bretão, ou um basco na Navarra francesa, ser introduzido na corrente de idéias e sentimentos de um povo altamente civilizado e cultivado — ser um membro da nacionalidade francesa, admitido, em termos iguais, a todos os privilégios da cidadania francesa, partilhando das vantagens da proteção francesa e da dignidade e prestígio do poderio francês — do que amuar-se em seus próprios rochedos, relíquia meio selvagem de tempos passados, resolvendo-se em sua estreita órbita mental, sem interesse ou participação no movimento geral do mundo. O mesmo comentário se aplica ao galês ou ao escocês, como membros da nação inglesa.

Qualquer coisa que tenda a misturar as nacionalidades, a fundir as suas qualidades e suas particularidades em uma união comum, é um grande benefício para a raça humana. Esta união não destrói os tipos (podemos estar certos de que restam ainda numerosos exemplos dos casos que acabo de citar), mas sim suaviza as suas formas extremas, preenchendo os vazios entre eles. Um povo unido, assim como uma raça de animais entrecruzados (em um grau ainda mais forte, porque as influências que operam são tão morais quanto físicas), herda as aptidões e as qualidades especiais de todos os seus progenitores, e a mistura o protege contra a tendência a exagerar estas aptidões e qualidades até o limite dos vícios. Mas para tornar esta mistura possível, são necessárias condições especiais. As combinações de circunstâncias, que podem ocorrer e afetar o resultado, não numerosas.

As nacionalidades reunidas sob um mesmo governo podem ser ou mais ou menos iguais em número e em forças, ou então completamente desiguais. Se desiguais, a menos numerosa das duas pode ser tanto a superior em civilização, quanto a inferior. Supondo que ela seja superior, ela pode ser capaz de obter ascendência sobre a outra, através desta superioridade, ou então ser subjugada pela força bruta e reduzida à condição de servidão. Esta última possibilidade seria um desastre para a raça humana, contra a qual toda a humanidade civilizada deveria se levantar em armas. A absorção da Grécia pela Macedônia foi uma das maiores desgraças que jamais aconteceram para o mundo; a absorção de qualquer um dos países principais da Europa pela Rússia seria uma desgraça semelhante.

Se a menor das duas nacionalidades, que supomos ser a mais civilizada, consegue subjugar a outra, como fizeram com a Ásia os macedônios, ajudados pelos gregos, ou como os ingleses com a Índia, a civilização freqüentemente leva alguma vantagem; mas os conquistadores e os conquistados não podem, neste caso, viver juntos sob as mesmas instituições livres. A absorção dos conquistadores pelos povos menos avançados seria um mal; os conquistados devem ser governados como súditos, e o estado de coisas será benéfico ou prejudicial, na medida em que o povo subjugado tiver ou não alcançado o estágio em que é um insulto não ser governado por um governo livre, e na medida em que os conquistadores fizerem ou não uso de sua superioridade de maneira calculada para preparar o conquistado para nível mais alto de progresso. Este assunto será tratado de maneira mais detalhada em um capítulo subsequente.

Quando a nacionalidade que consegue sobrepujar a outra é ao mesmo tempo a mais numerosa e a mais civilizada — especialmente se a nacionalidade subjugada for muito pequena e sem esperanças de restabelecer a sua independência — neste caso, se os conquistados forem governados com justiça razoável, e se os membros da nacionalidade mais poderosa não se tornarem odiosos por serem investidos de privilégios exclusivos, a nacionalidade menor gradualmente se resignará e fundirá à outra. Hoje em dia, nenhum bretão, nem mesmo nenhum alsaciano, tem o menor desejo de se separar da França. Se todos os irlandeses ainda não têm os mesmos sentimentos com relação à Inglaterra, é em parte porque eles são suficientemente numerosos para constituírem sozinhos uma nacionalidade respeitável, mas principalmente porque, até recentemente, eles foram governados de maneira tão desastrosa, que todos os seus melhores sentimentos se juntaram aos piores para despertar num amargo ressentimento contra o governo saxão. Esta desgraça para a Inglaterra, uma calamidade para todo o Império, deixou de existir, na verdade, há já quase uma geração. Os irlandeses já não são mais menos livres que os anglo-saxões, nem têm menos privilégios, coletivos ou individuais, do que qualquer outra parte das possessões britânicas. A única mágoa real que ainda guarda a Irlanda, a da religião do Estado, é partilhada por pelo menos metade da população de toda a Inglaterra. Não existe quase nada agora, a não ser a lembrança do passado e a diferença de religiões, que possa manter separadas as duas raças, que são talvez do mundo inteiro as duas melhor adequadas para se completarem uma à outra. A consciência de estar sendo tratada não apenas com igual justiça, mas também com igual consideração, está avançando tão rapidamente na nação irlandesa que está afastando todos os sentimentos que tornava os irlandeses insensíveis aos benefícios que o povo menos numeroso e menos rico necessariamente obtém por ser concidadão, ao invés de estrangeiro, do povo que não apenas é seu vizinho mais próximo, mas também o mais rico, e uma das mais livres, bem como das mais civilizadas e poderosas nações da terra.

Os casos em que existem os maiores obstáculos práticos à fusão de nacionalidade ocorrem quando as nacionalidades reunidas são iguais em número e nos outros elementos de poder. Nestes casos, cada uma delas, confiando em suas forças, e julgando-se capaz de sustentar uma luta contra qualquer uma das outras, se recusa a fundir-se; cada uma delas cultiva com obstinação de partido político as suas particularidades distintas; costumes obsoletos, e até mesmo línguas decadentes, são revividos para aumentar a separação; cada uma delas se sentirá tiranizada se tiver que se submeter à autoridade de funcionários de uma raça rival; e o que quer que seja concedido a qualquer uma das nacionalidades em conflito será encarado como retirado das outras. Quando nações, assim divididas, estiverem sob um governo despótico estranho a todas elas, ou que, ainda que saído de uma delas, esteja mais interessado em seu próprio poder do que nas suas simpatias nacionais, e trate todas em pé de igualdade, escolhendo seus instrumentos indiferentemente em uma ou outra das nacionalidades, ao fim de um certo tempo a identidade de situações frequentemente produzirá uma harmonia de sentimento, e as diferentes raças passarão a encarar umas às outras como compatriotas, sobretudo se estiverem dispersadas pela mesma extensão do país. Mas se a época de aspiração por um governo livre chegar antes que esta fusão seja efetivada, a oportunidade terá sido perdida. A partir deste momento, as na-

nacionalidades irreconciliáveis estiverem geograficamente separadas, e especialmente se sua localização for tal de modo a que não haja nem condições de uma conveniência natural para que elas se associem sob um mesmo governo (como no caso de uma província italiana sob jugo francês ou alemão), não apenas será conveniente, mas também necessário, se alguma atenção for dada à liberdade ou à concórdia, que os laços sejam completamente rompidos. Existem casos em que, depois da separação, as províncias podem achar vantajoso manterem-se unidas por uma federação; mas ocorre geralmente que, se elas estiverem dispostas a renunciar a sua independência completa e fazer parte de uma federação, cada uma delas terá outros vizinhos aos quais preferirão se aliar, tendo em comum com eles maiores simpatias, se não tiverem também maiores interesses.

CAPÍTULO XVII

DOS GOVERNOS REPRESENTATIVOS FEDERAIS

GRUPOS de homens que não são capazes de viver sob um mesmo governo interno, ou que não estão dispostos a isto, podem freqüentemente, com alguma vantagem, unirem-se federalmente, no que diz respeito às suas relações com estrangeiros — tanto para impedir guerras entre eles mesmos, quanto para se defender melhor dos ataques de Estados poderosos.

Para que uma federação seja aconselhável, várias condições são necessárias. A primeira é que deve haver uma dose suficiente de simpatia recíproca entre as populações. A federação as obriga a lutar sempre do mesmo lado; e se elas tiverem sentimentos entre elas, ou diversidade de sentimentos para com os vizinhos, que possam fazer com que elas geralmente prefiram lutar em lados opostos, o laço federal não será muito duradouro, nem será muito observado enquanto existir. As simpatias que são úteis para esse fim são as de raça, língua, religião e, sobretudo, a de instituições políticas, por ser a que melhor conduz a um sentimento de igualdade de interesses políticos. Quando uns poucos Estados livres, separadamente insuficientes para sua própria defesa, estiverem cercados por todos os lados de monarcas militares ou feudais, que odeiem e menosprezem a liberdade até mesmo em um vizinho, a união federal será a única maneira que terão estes Estados de preservar a sua liberdade e os seus benefícios. Esta situação produziu, na Suíça, uma comunhão de interesses que tem sido, durante vários séculos, suficiente para manter o laço federal, apesar não apenas da diferença de religião, num momento em que a religião foi a grande fonte de inimizades políticas irreconciliáveis na Europa, mas também apesar de grandes fraquezas na Constituição da própria federação. Na América, onde existiram em seu mais alto grau todas as condições para a manutenção da união, com o único inconveniente de uma diferença de instituições sobre a importante questão da escravatura, esta diferença tem conseguido de tal maneira eliminar as simpatias existentes entre as duas partes da União, que a manutenção ou o rompimento de um laço de tão grande valia para elas depende do resultado de uma obstinada guerra civil.

Uma segunda condição para a estabilidade de um governo federal é o fato de que os Estados em separado não sejam poderosos o suficiente para que possam confiar, para a proteção contra agressores do exterior, em sua própria força individual. Se o forem, eles poderão vir a achar que não recebem, pela união com outros, o equivalente ao que

sacrificam em sua própria liberdade de ação. Por conseguinte, toda vez que a política da confederação, na área de sua competência, for diferente da que seria seguida por um de seus membros isoladamente, esta dissidência, aliada à pouca vontade de preservar os laços, poderá talvez ser capaz de dissolver completamente a união.

Uma terceira condição, não menos importante do que as duas primeiras, é que não haja uma desigualdade patente de forças entre os vários Estados contratantes. Eles não podem, é bem verdade, ter uma igualdade exata de recursos — em todas as federações haverá sempre uma gradação de poder entre os membros; uns serão mais populosos, mais ricos, mais civilizados que os outros. Existe uma enorme diferença em termos de riqueza e população entre Nova York e Rhode Island; entre Berna e Zug, ou Glaris. O essencial é que não deve haver um Estado tão mais poderoso que os outros que possa ser capaz de medir forças com muitos deles ao mesmo tempo. Se existir um tal Estado, e apenas um, ele insistirá em ser o líder das deliberações em comum; se houver dois Estados assim, eles serão irresistíveis quando estiverem de acordo e, quando não estiverem, só uma luta pelo poder entre os dois rivais poderá decidir a questão. Esta causa sozinha é suficiente para destruir a Federação Alemã, independentemente de sua detestável constituição interna. Esta constituição não atinge nenhum dos objetivos reais de uma federação. Ela nunca foi capaz de impor à Alemanha um sistema de costumes uniformes, nem mesmo uma moeda uniforme; ela serviu apenas para dar à Áustria e à Prússia o direito legal de mandar suas tropas para ajudar os soberanos locais a manter os seus súditos obedientes ao despotismo — ao passo que no que tange às relações exteriores, ela faria toda a Alemanha uma dependência da Prússia se não houvesse a Áustria, e uma dependência da Áustria se não houvesse a Prússia; enquanto isso cada príncipezinho só pode ser partidário de uma ou de outra, ou fazer intrigas contra as duas junto a governos estrangeiros.

Existem duas maneiras diferentes de organizar uma União Federal. As autoridades federais podem representar os governos apenas, e seus atos ser obrigatórios apenas para os governos como tais; ou então elas podem ter o poder de baixar leis e emitir ordens que obrigariam diretamente os cidadãos individuais. A primeira maneira é a utilizada pela assim chamada “Confederação” Alemã, e pela Constituição Suíça anterior a 1847. Ela foi experimentada na América durante os primeiros anos que se seguiram à Guerra da Independência. O outro princípio é o da atual Constituição dos Estados Unidos, e tem sido adotado durante os últimos doze anos pela Confederação Suíça. O Congresso Federal da União americana é uma parte substancial do governo de cada Estado individual. Dentro dos limites de suas atribuições, ele faz leis que são obedecidas por todos os cidadãos individualmente, as executa através de seus próprios funcionários e garante a sua observância através de seus próprios tribunais. Este é o único princípio que demonstrou ser capaz de produzir um governo federal eficaz. Uma união entre governos é uma mera aliança, sujeita a todas as contingências que tornam precárias as alianças. Se os atos do Presidente e do Congresso só fossem obrigatórios para os governos de Nova Iorque, Virgínia ou Pensilvânia, e só pudessem ser levados a efeito por meio de ordens transmitidas por esses governos a seus próprios funcionários, sob a responsabilidade de seus próprios tribunais, nenhum decreto que desagradasse uma maioria local jamais seria executado. A guerra é a única maneira de forçar um governo a cumprir exigências; um exército federal teria

que estar permanentemente em prontidão para impor a observância dos decretos da federação aos Estados recalcitrantes, e não seria impossível que outros Estados, simpáticos ao Estado rebelde, ou até mesmo partilhando de suas idéias, retirassem os seus contingentes, ou os mandassem reforçar as fileiras do Estado desobediente.

Uma federação assim seria provavelmente muito mais uma causa do que um empecilho para as guerras internas; e se tal não aconteceu na Suíça, até os eventos imediatamente anteriores ao ano de 1847, foi unicamente porque o governo federal sentiu de tal maneira a sua fraqueza que quase nunca tentou exercer qualquer autoridade real. Na América, a experiência de uma federação segundo este princípio fracassou completamente logo nos seus primeiros anos de existência, mas, felizmente, numa época em que os homens, de largos conhecimentos e reconhecida preponderância, que haviam fundado a independência da República, ainda estavam vivos para guiá-la durante a difícil transição. O "Federalista", uma coletânea de artigos de três destes homens ilustres, escritos para explicar e defender a nova Constituição Federal enquanto ela ainda aguardava a aceitação nacional, é ainda hoje o mais instrutivo tratado que possuímos sobre o governo federal¹.

A Federação Alemã, como sabemos, a mais imperfeita de todas, não conseguiu nem mesmo realizar o objetivo de manter uma aliança. Nunca, em nenhuma das guerras européias, ela conseguiu impedir que membros isolados da confederação se aliassem, contra o resto, a potências estrangeiras. Não obstante, ela parece ser o único tipo possível de federação entre Estados monárquicos. Não se pode esperar que um rei, que detém o seu poder por herança e não por delegação, que não pode ser destituído dele, nem ser feito responsável pelo uso que fizer dele, venha a renunciar ao direito de ter um exército próprio, nem aceitar que a autoridade suprema sobre seus súditos não seja exercida diretamente por ele, mas sim por um outro poder. Para permitir que dois ou mais países sob regime monárquico possam se unir em uma federação eficaz, parece necessário que eles estejam todos sob o mesmo rei. A Inglaterra e a Escócia formaram uma federação assim durante o período de um século entre a união das coroas e a união dos Parlamentos. Mas ela foi possível, não por causa de instituições federais, porque não existiam, mas sim porque o poder real nas duas Constituições foi durante quase todo esse tempo suficientemente absoluto para que a política exterior dos dois países fosse dirigida por uma única vontade.

Sob o sistema mais perfeito de federação, onde os cidadãos devem obediência a dois governos, o de seu Estado e o da Federação, é evidentemente necessário não apenas que os limites constitucionais da autoridade de cada um destes governos sejam precisa e claramente definidos, mas também que o direito de decidir as questões entre eles em caso de disputa não pertença a nenhum destes governos, nem a nenhum funcionário subordinado a qualquer um deles, mas sim a um árbitro independente de ambos. Deverá haver uma Corte Suprema de Justiça e um sistema de Cortes subordinadas em cada Estado da União, a quem sejam levadas todas essas questões, e cujo julgamento, em última instância,

1 A "História dos Governos Federais", do Sr. Freeman, da qual apenas o primeiro volume já apareceu, já constitui um acréscimo à literatura sobre o assunto, acréscimo esse valioso tanto pelos seus iluminados princípios quanto pela sua hábil manipulação dos detalhes históricos.

seja final. Todos os Estados da União e o próprio Governo Federal, bem como todos os funcionários de cada um deles, deverão poder ser processados nessas cortes, por terem ultrapassado os limites de seus poderes, ou por terem negligenciado seus deveres federais; e deverão em geral ser obrigados a utilizar estas Cortes para garantir seus direitos federais. Daí decorre o fato notável, realizado hoje em dia nos Estados Unidos, de que uma Corte de Justiça, o mais alto tribunal federal, possui um poder supremo sobre os vários governos, estaduais e federal, uma vez que tem o direito de declarar qualquer uma de suas leis, ou qualquer um de seus atos, como estando além dos limites atribuídos pela Constituição Federal, e portanto sem validade legal. Era natural sentir fortes dúvidas, antes de fazer a experiência, sobre de que maneira funcionaria tal medida; se o tribunal teria a coragem de exercer seu poder constitucional e, se a tivesse, se os Governos se submeteriam pacificamente à sua decisão. As discursões sobre a Constituição americana, antes de sua adoção final, dão provas de que estas apreensões naturais eram fortemente sentidas; mas elas estão hoje totalmente afastadas, já que nessas pouco mais de duas gerações desde a adoção da Constituição, nada aconteceu que as justificasse, muito embora tenham havido disputas acirradas que resultaram na criação de partidos, sobre os limites da autoridade dos governos federal e estaduais.

O efeito eminentemente benéfico de uma medida tão simples, segundo o Sr. de Tocqueville, é provavelmente devido à peculiaridade inerente a uma Corte de Justiça que funciona desta maneira — a saber, o fato de que ela não impõe a lei, *eo nomine*, de maneira abstrata, mas sim espera o surgimento de um caso judicial em que a questão esteja envolvida. Isto implica em que a Corte não se pronuncia em um estágio prematuro demais de uma controvérsia; em que os seus julgamentos sejam precedidos de uma longa discussão popular; em que a Corte só tome a sua decisão depois de ouvir longamente os dois lados da questão, defendidos por advogados renomados; em que a sua decisão envolva apenas os pontos necessários do caso em questão; e, finalmente, em que a sua decisão não seja oferecida com um fim político, mas sim arrancada da Corte em função do dever, que ela não pode se recusar a cumprir, de administrar a justiça de maneira imparcial aos litigantes que a ela se apresentam. Até mesmo estes motivos de confiança não teriam sido suficientes para produzir a respeitosa submissão com que todas as autoridades têm acatado as decisões da Suprema Corte sobre interpretações da Constituição, se as pessoas não tivessem sentido que podiam contar inteiramente, não apenas com a superioridade intelectual dos juizes que compõem este nobre tribunal, mas também com a sua completa imparcialidade. Esta confiança tem sido geralmente justificada; mas não há nada de mais importante para os americanos do que evitar, com o maior cuidado, qualquer coisa que tenha a mais remota tendência para deteriorar a qualidade desta grande instituição nacional. Esta confiança, de que depende a estabilidade das instituições federais, foi abalada pela primeira vez quando do julgamento que declarou que a escravidão era de direito comum, e portanto legal nos territórios que ainda não tivessem sido constituídos como Estados, mesmo contra a vontade da maioria de seus habitantes. Esta decisão memorável foi provavelmente o que mais contribuiu para a crise que resultou na Guerra Civil. Dificilmente a vigia principal da Constituição Americana será forte o suficiente para agüentar outro choque desta intensidade.

Os tribunais que agem como árbitros entre os governos federal e estaduais natural-

mente também decidem todas as disputas entre dois Estados, ou entre o cidadão de um Estado e o governo de um outro. Uma vez que os meios comuns para a solução de conflitos entre as nações, a guerra e a diplomacia, foram proibidos pela união federal, torna-se necessário encontrar um meio judicial para substituí-los. A Suprema Corte da Federação aplica a lei internacional, e é o primeiro grande exemplo daquilo que hoje em dia é uma das mais urgentes necessidades da sociedade civilizada, ou seja, um Tribunal Internacional.

Os poderes de um Governo Federal naturalmente se aplicam não apenas à paz e à guerra, e a todas as questões que surgem entre o país e os governos estrangeiros, mas também a todas as medidas que os Estados julguem necessárias para que possam desfrutar plenamente de todos os benefícios da união. Por exemplo, será uma grande vantagem para eles que o seu comércio seja livre, sem o impedimento das barreiras alfandegárias. Mas esta liberdade interna não poderá existir se cada Estado tiver o poder de fixar as taxas sobre a troca de produtos entre ele e os países estrangeiros, uma vez que cada produto estrangeiro admitido em um Estado, seria admitido em todos os outros. Daí por que todas as taxas alfandegárias e regulamentações sobre comércio, nos Estados Unidos, são da competência exclusiva do Governo Federal. Da mesma forma, seria uma grande vantagem para os Estados ter apenas uma moeda e um único sistema de pesos e medidas, o que só será conseguido se a regulamentação desses assuntos couber ao Governo Federal. A segurança e a presteza de um serviço de correios serão prejudicadas, e as suas despesas aumentadas, se uma carta tiver que passar por uma meia-dúzia de agências subordinadas a autoridades diferentes; seria portanto conveniente que todos os serviços de correio estivessem subordinados ao Governo Federal. Mas sobre estes assuntos, os sentimentos das diferentes comunidades poderão ser diferentes. Um dos Estados americanos, sob a liderança de um homem que demonstrou, como pensador político, talentos superiores a todos que apareceram no cenário da política americana desde os autores do "Federalista",² reivindicou o direito dos Estados de vetar as leis alfandegárias do Congresso Federal; e num trabalho póstumo, de alto mérito, imprimido e amplamente distribuído pelo legislativo da Carolina do Sul, este estadista baseou a sua pretensão no princípio geral de limitar a tirania da maioria e de proteger as minoria permitindo que elas tenham uma maior participação no poder político. Um dos assuntos mais discutidos na política americana, no começo deste século, foi a questão de saber se os poderes do Governo Federal deveriam se estender até o ponto de construir estradas e canais às custas da União, e qual era a posição da Constituição a respeito. É somente nas relações com potências estrangeiras que a autoridade do Governo Federal é necessariamente completa. Sobre todos os outros assuntos, a questão depende de até que ponto as pessoas estão dispostas a levar o laço federal; que parcela de sua liberdade local de ação elas estão dispostas a sacrificar, para desfrutar melhor das vantagens de ser uma única nação.

Com respeito à melhor constituição para o governo federal em si, não há muita coisa a ser dita. O governo federal consiste, evidentemente, em um ramo legislativo e um ramo executivo, e as respectivas constituições estão sujeitas aos mesmos princípios que regem os

1 Sr. Calhoun

governos representativos em geral. No que tange à maneira de adaptar estes princípios a um governo federal, a Constituição americana parece ter agido judiciosamente em demasia, ao estabelecer que o Congresso seria composto de duas câmaras, e que enquanto uma delas seria constituída de acordo com a população, cada Estado tendo direito a um número de representantes proporcional ao número de habitantes, a outra representaria não os cidadãos, mas os governos estaduais, e cada Estado, grande ou pequeno, seria representado pelo mesmo número de membros. Esta medida impede que os Estados mais poderosos exerçam um poder excessivo sobre os outros, e garante os direitos reservados dos governos estaduais, uma vez que torna impossível, segundo o critério de representação, que um projeto seja aprovado pelo Congresso sem ter não apenas uma maioria de cidadãos, mas também uma maioria de Estados. Já tive a oportunidade de mencionar a vantagem acessória que foi obtida quando da elevação do nível exigido para a entrada em uma das câmaras. O Senado dos Estados Unidos — sendo eleito por corpos de elite, ou seja, as legislaturas dos diversos Estados, cuja escolha, pelas razões já indicadas, tem maior probabilidade de recair sobre homens de valor do que de qualquer eleição popular; assembléias que não têm apenas o poder de eleger estes homens, mas também um forte motivo para isto, porque a influência do seu Estado nas deliberações gerais depende enormemente do valor e da habilidade pessoal dos representantes — tem sempre reunido os políticos de melhor reputação da União, ao passo que a câmara baixa, segundo a opinião de observadores competentes, tem sido geralmente tão notável pela falta de homens de mérito quanto a câmara alta pela sua presença.

Uma vez reunidas as condições necessárias para a existência de uniões federais duráveis e poderosas, a sua formação será sempre um grande benefício para o mundo. Elas têm o mesmo efeito salutar de todas as extensões da prática da associação, graças às quais os fracos, ao se associarem, se colocam em pé de igualdade com os fortes. Diminuir o número de pequenos Estados equivale a desestimular as políticas agressivas, seja diretamente pelas armas, seja pelo prestígio de um poder superior. Uma federação certamente põe um fim às guerras e às disputas diplomáticas, e geralmente também às restrições ao comércio, entre os Estados que compõem a União. Ao mesmo tempo, no que respeita às nações vizinhas, o aumento do poderio militar que ela acarreta só pode servir quase que exclusivamente para fins defensivos. Um governo federal não teria uma autoridade suficientemente centralizada para poder conduzir com muita eficiência uma guerra que fosse em sua autodefesa, para a qual ela não contasse com a cooperação voluntária de todos os cidadãos; nem existe nada de muito confortante, para a vaidade ou a ambição nacionais, no fato de conquistar, através de uma guerra bem sucedida, não novos súditos, nem novos concidadãos, mas sim novos membros da federação, membros independentes e talvez muito incômodos. A guerra dos Estados Unidos contra o México foi de caráter puramente excepcional, tendo sido levada adiante principalmente por voluntários, influenciados pela tendência migratória que obriga todos os americanos a tomar posse dos territórios desocupados. Além disso, o único motivo público que poderia tê-la estimulado seria a necessidade puramente partidária de estender a escravidão, e não o desejo de expansão nacional. Existem poucos indícios, nos atos dos americanos, tanto nacional quanto individualmente de que o desejo de aquisições territoriais para seu país exerça uma influência muito forte

sobre eles. Seu desejo ardente de possuir Cuba é, igualmente, puramente partidário, e os Estados do Norte, contrários à escravidão, desaprovam totalmente esta idéia.

Poderá eventualmente surgir uma dúvida (como na Itália, no momento de sua insurreiçã) sobre se um país, determinado a se unir, deveria fazê-lo completamente ou sob a forma de uma união federal. A questão é por vezes decidida necessariamente pela extensão territorial do país. Há um limite para extensão do território que pode ser bem governado, ou até mesmo cujo governo pode ser convenientemente supervisionado, por um único poder central. Existem países muito extensos que são governados assim; mas eles, ou pelo menos suas províncias distantes, são geralmente muito mal governados, e isto apenas quando os seus habitantes são quase selvagens que não sabem cuidar de seus próprios assuntos. Este empecilho não existe no caso da Itália, cujo tamanho não se iguala ao de vários reinos centralizados, muito bem governados, de tempos passados e modernos. O problema, então, está em saber se as diferentes partes do país precisam ser governadas de maneiras tão diferentes que não haja a menor chance de que uma mesma legislatura, e um mesmo ministério ou administração, possam contentar a todas elas. A menos que seja este o caso, o melhor para elas será que se unam completamente. A Inglaterra e a Escócia provaram que duas partes de um mesmo país podem ter sistemas de leis e instituições administrativas totalmente diferentes, sem causar obstáculos à unidade legislativa. Contudo, esta coexistência pacífica de dois sistemas legais, sob uma única legislatura que emite leis diferentes para as duas partes do país, de acordo com as diferenças preestabelecidas, poderia talvez funcionar tão bem, ou não ser digna de tanta confiança, em um país cujos legisladores estivessem mais presos (o que acontece freqüentemente com o continente) à mania de uniformidade. Um povo com esta tolerância sem limites para todas as anomalias, que constitui um de nossos traços característicos, na medida em que as pessoas envolvidas não se acharem prejudicadas, oferecia uma oportunidade excepcionalmente vantajosa para tentar esta difícil experiência. Na maioria dos países, se se visasse ter dois sistemas diferentes de leis, seria provavelmente necessário ter duas legislaturas distintas para protegê-los; coisa perfeitamente compatível com um Parlamento nacional e um rei, ou um Parlamento nacional sem rei, que fosse a autoridade suprema nas relações exteriores de todos os membros do corpo. Sempre que não for considerado necessário manter permanentemente, nas diferentes províncias, sistemas diferentes de jurisprudência, nem instituições fundamentais diferentes, será possível conciliar as diversidades menos importantes com a manutenção da unidade do governo. Basta dar uma esfera de atuação suficientemente grande para as autoridades locais. Sob um único governo central podem haver governadores locais e assembléias provinciais para atender a propósitos locais. Pode acontecer, por exemplo, de os habitantes das diferentes províncias terem preferências em favor de modos diferentes de taxaço. Se a legislatura central não fosse capaz de seguir a orientação dos representantes das províncias para modificar o sistema geral de taxaço de acordo com as preferências de cada província, a Constituição poderia determinar que todas as despesas do governo que fossem locais seriam cobertas pelos impostos locais fixados pelas assembléias provinciais, e que as despesas que fossem necessariamente gerais, como a manutenção do exército e da marinha, seriam, de acordo com o orçamento anual, repartidas entre as províncias, segundo alguma estimativa geral de seus recursos — a soma

fixada para cada uma delas seria levantada pela assembléia local e paga em sua totalidade ao tesouro nacional. Uma prática semelhante a esta existiu na antiga monarquia francesa, com relação aos *Pays d'États*; cada um deles, tendo consentido ou sendo obrigado a fornecer uma quantia fixa, estava livre para cobrá-la de seus habitantes por meio de seus próprios funcionários, escapando assim ao despotismo atroz dos intendentes e dos subdelegados reais. Este privilégio é sempre citado como uma das vantagens que contribuíram para fazer dos *Pays d'États* as províncias mais prósperas da França.

A identidade do governo central é compatível com diferentes graus de centralização, não apenas administrativa, mas também legislativa. Um povo pode ter o desejo, e a capacidade, de ter uma união mais estreita do que a simplesmente federal, e não obstante ter diversidades consideráveis nos detalhes de seu governo causadas por antecedentes e peculiaridades locais. Mas se houver um desejo real, partilhado por todos, de que a experiência tenha sucesso, não haverá grandes dificuldades em manter essas peculiaridades, nem para dar a elas garantias constitucionais contra todas as tentativas de nivelamento, ao menos que essa tentativa seja ato voluntário da parte dos que seriam afetados pela mudança.

CAPÍTULO XVIII

DO GOVERNO DAS COLÔNIAS DE UM ESTADO LIVRE

(OS ESTADOS livres, como todos os outros, podem possuir dependências, adquiridas tanto pela conquista como pela colonização, e nosso país oferece o maior exemplo disto na história moderna. A questão de saber como estas colônias devem ser governadas é muito importante.)

Não é necessário examinar o caso dos pequenos postos, como Gibraltar, Aden ou Heligoland, que não passam de posições militares ou navais. O objetivo militar ou naval, neste caso, é o principal; os habitantes do lugar não podem, portanto, ser admitidos ao governo do lugar, muito embora devam lhes ser concedidos todos os privilégios e liberdades compatíveis com esta restrição, inclusive a livre administração dos assuntos municipais. E, como compensação por terem sido sacrificados localmente em benefício do Estado governante, eles deveriam desfrutar, em todas as outras partes do Império, de direitos iguais aos dos próprios cidadãos deste Estado.

Os territórios afastados, de tamanho e população razoáveis, que um país pode possuir a título de colônias — ou seja, sobre os quais este país exerça um poder mais ou menos absoluto, sem que eles sejam igualmente representados em sua legislatura — podem ser divididos em duas classes. Uns são habitados por povos que atingiram um nível de civilização semelhante ao do país governante, e que portanto estão prontos para o governo representativo; é o caso das possessões inglesas na América e na Austrália. Outros, como a Índia, estão ainda muito longe deste nível.)

Quanto às colônias que se enquadram no primeiro caso, nosso país tem agido completamente segundo os verdadeiros princípios do governo. A Inglaterra sempre se sentiu obrigada, até certo ponto, a dar às suas populações ultramarinas, que descendem dela, e até mesmo a algumas que têm outras origens, instituições representativas modeladas segundo as suas próprias. Mas até a presente geração, ela tem sido tão faltosa quanto os outros países no que diz respeito à dose de autonomia que ela permitiu que suas colônias exercessem, através das instituições representativas que concedeu a elas. Ela sempre insistiu em ser o árbitro supremo até mesmo nos assuntos puramente internos de suas colônias, agindo segundo as suas próprias idéias de como estes assuntos deveriam ser regulados, e não segundo as idéias das populações. Esta prática foi um corolário natural da odiosa teoria de política colonial — adotada anteriormente pela Europa, e que não foi

ainda totalmente abandonada pelos outros povos — que encarava as colônias como valiosas na medida em que ofereciam um mercado para nossos bens, um mercado que podíamos guardar apenas para nós; um privilégio que estimávamos de tão alto valor, que achamos justo conceder às colônias, de nosso lado, o monopólio de nosso mercado para os seus produtos. Renunciamos, depois de um certo tempo, a esta maneira “notável” de enriquecer a uns e a outros, que consistia em se fazer pagar mutuamente enormes quantias, cuja maior parte se perdia pelo caminho. Mas o mau hábito de interferir no governo das colônias não cessou no mesmo instante em que abandonamos a idéia de tirar disso algum proveito. Continuamos a tormentá-las, não em nosso próprio benefício, mas em benefício de alguns grupos ou facções de colonos. Esta tirania persistente nos custou uma rebelião canadense antes que tivéssemos a feliz idéia de desistir dela. A Inglaterra parecia um irmão mais velho e mal-educado, que insistia em tiranizar seus irmãos mais jovens meramente por hábito, até que um deles, com resistência enérgica, apesar das forças desiguais, o advertiu de que havia chegado a hora de parar. Fomos espertos o suficiente para não precisar de um segundo aviso. Uma nova política colonial das nações começou com o relatório de Lord Durham — um testemunho imortal da coragem, do patriotismo e do liberalismo esclarecido deste nobre personagem, e da inteligência e da sagacidade prática de seus dois co-autores, o Sr. Wakefield e o saudoso Charles Buller.

Hoje em dia, é um princípio estabelecido da política britânica (princípio professado em teoria e fielmente posto em prática) deixar que as colônias de raça européia se governem sozinhas, exatamente como a mãe-pátria. Elas foram deixadas livres para fazer suas próprias constituições representativas livres, alterando da maneira que julgasse mais adequada as constituições já altamente populares que lhe havíamos dado. Cada uma delas é governada pelo seu próprio legislativo e pelo seu próprio executivo, constituídos segundo princípios altamente democráticos. O veto da Coroa e do Parlamento, embora nominalmente reservado, só é exercido (muito raramente) em casos que afetam todo o Império, e não apenas a colônia em questão. Podemos ver o quão altamente liberal foi feita a distinção entre questões coloniais e questões do Império, pelo fato de que todas as terras abandonadas situadas além de nossas colônias americanas e australianas foram deixadas à disposição das comunidades coloniais, embora a metrópole pudesse, sem nenhuma justiça, ter se reservado o direito de administrá-las segundo o interesse de imigrantes futuros de todas as partes do Império. Desta forma, cada colônia tem tanta liberdade em assuntos internos quanto teria se fizesse parte da mais elástica das confederações; e muito maior liberdade do que teria se fosse subordinado à Constituição dos Estados Unidos, uma vez que está livre até mesmo para taxar, como bem quiser, os artigos importados da mãe-pátria. A união das colônias se assemelha ao tipo mais suave de federação; mas não uma federação totalmente igualitária, uma vez que a mãe-pátria guardou para si os poderes de um governo federal, embora reduzidos na prática à sua expressão mais simples. Esta desigualdade constitui, evidentemente, uma desvantagem para as colônias, que não têm direito a nenhuma voz em assuntos externos, mas sim estão presas às decisões do país superior. Elas são obrigadas a se juntar à Inglaterra em caso de guerra, sem que precisem ser previamente consultadas.

Os que julgam (felizmente não são poucos) que a justiça é tão obrigatória para as

comunidades quanto para os indivíduos, e que os homens não têm o direito de fazer « outros países, pelo suposto interesse de seu próprio país, aquilo que não poderiam fazer » outros homens em seu próprio interesse, acham que até mesmo esta leve dose de subordinação constitucional das colônias é uma violação de princípios, e têm se empenhado em encontrar meios de corrigir isto. Com vistas a isto, alguns propuseram que as colônias deveriam mandar representantes para a legislatura britânica; outros propuseram que os poderes de nosso Parlamento, bem como os delas, deveriam se limitar a política interna, e que fosse criado um outro corpo representativo para os assuntos do Império e os assuntos do Exterior, no qual as colônias da Grã-Bretanha seriam representadas da mesma maneira e com a mesma intensidade que a metrópole. Este sistema proporcionaria uma federação perfeitamente igual entre a mãe-pátria e suas colônias, que não seriam mais meras dependências.

Os sentimentos de igualdade, e as idéias de moralidade pública, que dão origem a estas sugestões, são dignos de elogios; mas estas mesmas sugestões são de tal maneira incompatíveis com os princípios racionais do governo, que é muito pouco provável que algum pensador sensato as tenha jamais encarado como admissíveis. Países separados pelo meio mundo não apresentam as condições naturais para estarem sob um mesmo governo, nem para serem membros de uma federação. Mesmo que tivessem suficientemente os mesmos interesses, eles não teriam, e nunca poderiam ter, o hábito de fazer suas deliberações em conjunto. Eles não fazem parte do mesmo público; eles não discutem na mesma arena, mas sim em separado, e têm apenas uma noção muito imperfeita do que se passa na mente dos outros. Eles não sabem quais são os objetivos dos outros, nem têm confiança nos seus princípios de conduta. Deixe que um inglês pergunte a si mesmo se ele gostaria que o seu destino dependesse de uma assembléia que tivesse um terço de seus representantes vindo da América inglesa e outro terço vindo da Austrália e da África do Sul. Contudo, é assim que deveria ser, se houvesse um critério de justiça e igualdade na representação. Ora, não é evidente que os representantes do Canadá e da Austrália, até mesmo em assuntos de caráter imperial, não poderiam nunca se sentir afetados pelos interesses, opiniões e desejos dos ingleses, irlandeses e escoceses? Nem mesmo para propósitos puramente federais existem as condições que reconhecemos como necessárias para a formação de uma federação. A Inglaterra é capaz de se defender sozinha, sem as colônias; e, sem elas, estaria numa posição muito mais forte, e muito mais digna, do que se fizesse parte de uma confederação americana, africana ou australiana. Fora o comércio, do que ela poderia continuar a desfrutar até mesmo depois de uma separação, a única vantagem que a Inglaterra tira de suas colônias é o prestígio que elas lhe proporcionam; e este prestígio é mais do que contrabalançado pelas altas somas que as colônias lhe custam e pela disseminação das forças navais e militares que elas exigem, uma vez que em caso de guerra as forças britânicas precisam ser duas ou três vezes mais numerosas para defender apenas a Inglaterra.

Mas muito embora a Inglaterra possa muito bem passar sem as suas colônias, e muito embora ela deva consentir em sua separação se, depois de experimentada a fundo a melhor forma de união, as colônias vierem a desejar deliberadamente o seu desmembramento, existem fortes motivos para manter o laço de união pelo maior tempo

possível, enquanto ela não ferir os sentimentos de nenhuma das partes. A manutenção deste laço é um passo importante para a paz universal, e para uma cooperação entre as nações pautada na amizade. Ela torna a guerra impossível entre um grande número de comunidades que de outra forma seriam independentes; e também impede que uma delas seja absorvida por um Estado estrangeiro, e se transforme numa nova fonte de força de agressão nas mãos de um poder rival, mais depótico ou não, e que poderia não ser tão pouco ambicioso ou tão pacífico quanto a Grã-Bretanha. Ela mantém abertos os mercados dos diferentes países, uns para os outros, e impede a exclusão mútua praticada pelas tarifas hostis, da qual nenhuma das grandes comunidades humanas, exceto a Inglaterra ainda conseguiu se livrar. E, no caso das possessões britânicas, ela traz a vantagem, de especial valia atualmente, de incrementar a influência moral e a preponderância, nos conselhos do mundo, do Poder que melhor entende a liberdade (sem absolutamente ignorar os seus erros do passado) e que atingiu um alto grau de consciência e de moralidade internacional que nenhum outro povo parece achar possível ou desejável. Uma vez que a união só pode continuar, se continuar, baseada em uma federação desigual, é importante considerar de que maneiras esta pequena desigualdade pode ser impedida de se tornar onerosa ou humilhante para as comunidades que ocupam a posição inferior.)

A única inferioridade necessariamente inerente a este caso é o fato de que a mãe-pátria decide, por si mesma e pelas colônias, as questões de paz e guerra. Em compensação, a mãe-pátria está obrigada a repelir as agressões dirigidas contra elas; mas, exceto quando as comunidades inferiores são tão frágeis que a proteção de uma potência maior se torna indispensável, esta obrigação não compensa, para as colônias, a sua não-participação nas deliberações. É essencial, portanto, que, em caso de guerras (exceto aquelas que, como o Cafre e a Nova Zelândia, forem provocadas pelas próprias colônias) a menos que para isso se voluntariem, não sejam chamados a contribuir para as despesas, a não ser aquelas destinadas à defesa específica de seus portos, costas e fronteiras. Além disso, uma vez que a mãe-pátria reclama o seu direito de poder, como bem quiser, tomar medidas, ou seguir uma política, que possam expor as colônias a ataques estrangeiros nada mais justo que ela deva arcar com uma parte considerável dos custos das suas defesas militares, até mesmo em tempo de paz; e o total das despesas se se tratar de um exército permanente.

Mas existe ainda um outro meio mais eficaz — e talvez o único — de compensar as comunidades inferiores por terem sacrificado a sua individualidade, como poder real entre as nações, em favor da individualidade maior de um vasto e poderoso império. Esta providência, ao mesmo tempo indispensável e suficiente, que atende ao mesmo tempo aos requisitos da justiça e às crescentes exigências da política, consiste em permitir o excesso dos habitantes das colônias, em perfeito pé de igualdade, a todos os ramos do governo em todas as partes do Império. Por que é que ninguém jamais ouviu um suspiro de infidelidade vindo das ilhas da Mancha? Por sua raça, religião e posição geográfica, elas pertencem muito mais a França do que a Inglaterra. Mas, enquanto desfrutam, como o Canadá e o Novo Gales do Sul, de um controle completo sobre seus assuntos internos e sua política tributária, todos os empregos, todos os altos cargos de que dispõe a Coroa, estão livremente abertos a todos os nativos da Guernsey ou de Jersey. Destas ilhas insignificantes já vieram generais, admirantes, pudes do Reino Unido, e nada impede que delas

ainda possam vir até Primeiros-Ministros. O mesmo sistema foi adotado, com relação às colônias em geral, por um Secretário das Colônias altamente esclarecido e prematuramente falecido, Sir William Molesworth, ao nomear um eminente político canadense, o Sr. Hinckes, para um governo das Índias Ocidentais. É preciso ter uma visão muito superficial das engrenagens da ação política de uma comunidade para crer que estas coisas não são importantes, porque o número de pessoas que estaria em condições de aproveitar esta concessão é muito pequeno. Este número limitado seria composto precisamente das pessoas que teriam a maior influência moral sobre o resto; e os homens não estão suficientemente desprovidos do sentimento de degradação coletiva para não perceber que recusar uma vantagem a uma única pessoa, em função de algo que todos têm em comum com ela, constitui uma afronta a todos. Já que impedimos que os principais personagens de uma comunidade apareçam para o mundo como seus chefes e seus representantes, devemos, tanto pela sua legítima ambição, quanto pelo justo orgulho da comunidade, dar-lhes em compensação uma chance igual de ocuparem as mesmas posições de destaque em uma nação de maior poder e importância.)

Isto era o que tínhamos a dizer a respeito das colônias cujas populações já estão suficientemente avançadas para comportar um governo representativo. Mas existem outras que ainda não atingiram este ponto e que devem ser governadas pelo país dominante ou por pessoas delegadas por ele para este fim. Esta forma de governo será tão legítima quanto qualquer outra, se, no estágio atual de civilização em que se encontrar o povo dominado, ela for a que melhor facilitar a sua elevação a um estágio maior de desenvolvimento. Existem, como já vimos, condições de sociedade em que um despotismo vigoroso é em si a melhor forma de governo para treinar o povo nas qualidades específicas que lhe faltam para torná-lo capaz de uma civilização superior. Existem outras em que o simples fato do despotismo não ter na verdade nenhum efeito benéfico, já que as lições que ele ensina já foram suficientemente aprendidas, mas onde, não havendo no próprio povo um estímulo para o progresso espontâneo, a única esperança que ele tem de conseguir algum progresso depende da possibilidade de ter um bom déspota. Sob um despotismo nativo, um bom déspota é uma coisa rara e transitória; mas quando o país está sob o domínio de um povo mais civilizado, este povo deveria ser capaz de fornecer bons déspotas constantemente. O país dominante deveria ser capaz de fazer por seus súditos tudo o que poderia ser feito por uma sucessão de monarcas absolutos, garantido por uma força irresistível contra a precária estabilidade dos despotismos bárbaros e capaz de transmitir, devido à sua superioridade, tudo o que a experiência já ensinou à nação mais avançada. Este é o governo ideal de um povo livre sobre um povo bárbaro ou semibárbaro. Não devemos esperar que este ideal se realize; mas se algo não for feito nesse sentido, os governantes serão culpados de terem faltado com o mais alto dever moral que pode caber a uma nação; e se nem mesmo tentarem fazer alguma coisa, eles não passarão de usurpadores egoístas, tão criminosos quanto todos os que deixaram, através dos tempos, que suas ambições e sua ganância brincassem com os destinos das massas.)

Já que a condição comum (e brevemente universal) dos povos atrasados é estar ou sob o despotismo direto dos povos mais avançados, ou sob a sua total ascendência política, não existe hoje em dia problema mais importante do que a questão de saber

como esta dominação deve ser organizada de modo a que ela seja benéfica, não prejudicial, ao povo dominado, garantindo-lhes o melhor governo possível e as condições mais favoráveis a um progresso futuro permanente. Mas a maneira de adaptar o governo a este fim não é tão bem compreendida quanto as condições de bom governo em um povo capaz de governar a si mesmo. Podemos até mesmo dizer que ela não é absolutamente compreendida.)

A questão parece muito fácil para os observadores superficiais. Se a Índia (por exemplo) não fosse capaz de governar a si mesma, bastaria para eles que houvesse um ministro para governá-la, e que este ministro, como todos os ministros ingleses, fosse responsável perante o Parlamento inglês. Infelizmente, esta maneira de governar uma colônia, apesar de ser a mais simples, é quase a pior de todas e revela por parte dos que a defendem uma total falta de conhecimento das condições de um bom governo. Governar um país sendo responsável perante o povo deste país, e governar um país sendo responsável perante o povo de um outro país, são duas coisas totalmente diferentes. O mérito está no fato de que a liberdade é preferível ao despotismo; mas a segunda é o despotismo. Neste caso, a única escolha possível é uma escolha entre despotismos; ora, não é certo que o despotismo de vinte milhões de pessoas seja melhor do que o despotismo de uns poucos ou o de um só. Mas é evidente que o despotismo dos que não ouvem, nem vêem, nem sabem nada a respeito dos seus súditos, tem muito maiores chances de ser pior do que o despotismo dos que são melhor informados. Não é a crença geral o fato de que os agentes imediatos da autoridade governam melhor porque governam em nome de um soberano ausente e que tem milhares de outros assuntos importantes para tratar. O soberano pode mantê-los sob uma rígida responsabilidade, apoiada sobre sérias penalidades, mas é altamente duvidoso que estas penalidades sejam empregadas de maneira correta.

Um país pode ser governado por estrangeiros com muita dificuldade e de maneira muito imperfeita, mesmo que não existam disparidades extremas, em hábitos e idéias, entre os governantes e os governados. Os estrangeiros não se identificam com o povo. Eles não podem, pela visão que têm das coisas, nem pela maneira como essas coisas afetam seus sentimentos, avaliar de que maneira uma coisa poderá afetar os sentimentos da população submissa, ou de que maneira ela será vista por essa população. As coisas que um nativo do país, de habilidade prática média, sabe como por instinto, eles têm de aprender aos poucos, e de maneira imperfeita, pelo estudo e pela experiência. As leis, os costumes e as relações sociais, sobre as quais eles têm que legislar, ao invés de conhecidas desde a infância, lhes são totalmente estranhas. Eles dependem das informações dos nativos para a maior parte do conhecimento detalhado de que necessitam; e é muito difícil saber em quem confiar. Eles são o alvo do medo, da suspeita e, provavelmente, do ódio da população. Eles raramente são procurados pelos nativos, exceto em casos de interesses pessoais; são, portanto, inclinados a pensar que os servilmente submissos são os dignos de confiança. Para eles, o perigo está em desprezar os nativos; para os nativos, o perigo está em não acreditarem que algo feito pelos estrangeiros possa lhes ser benéfico. Estas são apenas algumas das dificuldades que têm de enfrentar todos os governantes que tentam honestamente governar bem um país estrangeiro. Vencer estas dificuldades será sempre uma tarefa muito trabalhosa, que exige um grau muito superior de capacidade por

parte dos administradores-chefes e um nível muito alto por parte dos subordinados; e a melhor organização de um governo desse tipo será a que melhor assegurar o trabalho, desenvolver a capacidade e garantir a presença, nas posições de maior confiança, dos indivíduos mais brilhantes da população. A responsabilidade perante uma autoridade que não tem nenhuma participação no trabalho, que não dispõe absolutamente da capacidade necessária e que nem mesmo está consciente de que estas duas condições são indispensáveis, são um modo muito eficaz de alcançar estes objetivos. O fato de que um povo governe a si mesmo é algo que tem um sentido e uma realidade; mas um povo ser governado por outro é uma coisa que não existe e nem pode existir. Um povo pode manter um outro como uma reserva de animais domésticos, um lugar onde se possa ganhar dinheiro, uma criação de gado humano usada em seu benefício. Mas uma vez que o bem-estar dos governados é a verdadeira razão de ser de um governo, é totalmente impossível para um país governar, no sentido próprio da palavra, um povo estrangeiro. O máximo que ele poderá fazer será encarregar alguns de seus melhores homens de cuidar dele; pessoas para quem a opinião de seu próprio país não seja uma influência muito marcante no desempenho de suas funções, nem mesmo um juiz competente para julgar da maneira como elas deverão ser desempenhadas. Tentamos examinar de que maneira os ingleses seriam governados se conhecessem tão pouco os seus próprios assuntos quanto conhecem os assuntos dos hindus. Nem mesmo esta comparação é capaz de dar uma idéia exata da situação; um povo assim tão indiferente à política em geral seria provavelmente dócil demais e deixaria o governo em paz, ao passo que, no caso da Índia, os ingleses, povo politicamente ativo, estão freqüentemente interferindo, e quase sempre no lugar errado, em meio à aquiescência geral. As causas reais que determinam a prosperidade ou a miséria, o progresso ou a deterioração dos hindus, estão distantes demais para poderem ser percebidas pelos ingleses. Eles não dispõem do conhecimento necessário para poder suspeitar da existência destas causas, muito menos para poder julgar as suas conseqüências. Os interesses mais essenciais do país podem ser muito bem administrados sem precisar da sua aprovação, da mesma maneira que podem ser mal dirigidos sem atrair a sua atenção.

São de dois tipos os propósitos pelos quais eles são tentados a interferir a controlar os procedimentos de seus delegados. Um deles é impor idéias inglesas aos nativos, por medidas de proselitismo, ou por meio de atos ofensivos, premeditados ou não, aos sentimentos religiosos do povo. Esta má orientação da opinião no país dominante se revela de maneira instrutiva (ainda mais pelo fato de que nada mais se pretende além da justiça e da equidade, e o máximo da imparcialidade que se pode esperar de pessoas realmente convencidas) pela existência, hoje em dia tão geral na Inglaterra de que a Bíblia seja ensinada, com o assentimento dos alunos ou de seus pais, nas escolas do governo. Do ponto de vista europeu, nada pode parecer mais justo e menos sujeito a objeções, em termos de liberdade religiosa. Aos olhos asiáticos a coisa é bem diferente. Nenhum povo asiático poderá jamais acreditar que um governo venha a colocar em ação seus funcionários pagos e seu mecanismo oficial sem ter um objetivo definido; e nenhum asiático poderá acreditar que um governo, tendo um objetivo definido, venha a realizá-lo apenas pela metade, a menos que seja um governo fraco e desprezível. Se as escolas e os professores do

governo ensinassem o cristianismo, de nada adiantaria dar todas as garantias possíveis de que ele só seria ensinado aos que o quisessem, porque nenhuma prova seria capaz de convencer os pais de que não seriam empregados meios desleais para tornar seus filhos cristãos, ou pelo menos renegados do hinduísmo. A única coisa capaz de convencê-los do contrário seria o completo fracasso das escolas em conseguir converter alguém. Se o ensinamento conseguisse algum resultado, por menor que fosse, ele estaria comprometendo não apenas a utilidade e até mesmo a existência da educação dada pelo governo, mas também a estabilidade do próprio governo. Um protestante inglês não poderia ser persuadido, apesar de todas as negativas de proselitismo, a colocar seus filhos em um seminário católico romano; católicos irlandeses nunca mandarão seus filhos para colégios onde eles possam ser tomados protestantes; não podemos esperar, portanto, que os hindus, que acreditam que os privilégios do hinduísmo podem ser perdidos por um ato meramente físico, queiram expor seus filhos ao perigo de serem convertidos ao cristianismo!

Esta é uma das maneiras pelas quais a opinião pública do país dominante tende a agir de modo mais nocivo do que útil, sobre a conduta de seus governadores nomeados. Fora disso, a sua interferência só se faz, na maior parte do tempo, nas coisas em que ela é obstinadamente solicitada, ou seja, para proteger os interesses dos nacionais ingleses. Os colonos ingleses têm seus amigos comuns, seus órgãos, seu acesso ao público; sua língua e suas idéias são as mesmas que as de seus compatriotas; uma queixa proferida por um inglês será sempre ouvida com a maior simpatia, mesmo que não exista a menor intenção de lhe conceder uma preferência injusta. Agora, a experiência comprova o fato de que, quando um país governa outro, os indivíduos do país governante que vão para o país estrangeiro fazer fortuna são exatamente os que devem ser mais fortemente contidos. Eles são sempre uma das principais dificuldades do governo. Armados do prestígio e repletos da arrogância da nação conquistadora, eles têm seus sentimentos inspirados pelo poder absoluto sem o sentido da responsabilidade.)

(Em um povo como o da Índia, os maiores esforços das autoridades públicas não são suficientes para proteger efetivamente os fracos contra os poderosos; e, de todos os poderosos, os colonos europeus são os mais fortes. Sempre que o efeito desmoralizante da situação não for consideravelmente corrigido pelo caráter pessoal do indivíduo, os colonos europeus encararão o povo do país cor o a poeira sob seus pés. Parece-lhes monstruoso que os direitos dos nativos possam de alguma maneira obstruir o caminho da menor de suas pretensões. O mais leve ato de proteção aos habitantes, contra qualquer de seus atos de poder que possa ser considerado como útil aos seus fins comerciais, é denunciado e sinceramente encarado por eles como uma injustiça. Na situação deles, esta maneira de sentir é tão natural que, mesmo sendo reprimida pelas autoridades dominantes, como realmente tem sido, é impossível que algo deste espírito não consiga escapar. O governo, ele mesmo livre deste espírito, nunca é capaz de reprimi-lo suficientemente, nem mesmo entre seus próprios funcionários civis e militares, sobre os quais tem muito mais controle do que sobre os residentes locais.)

(Assim como os ingleses na Índia, fazem os franceses na Argélia, segundo fontes fidedignas, e os americanos nas regiões conquistadas no México. O mesmo parece acontecer com os

européus na China, e hoje em dia até mesmo no Japão. É inútil lembrar o que fizeram os espanhóis na América do Sul. Em todos esses casos, os governos aos quais estão sujeitos estes aventureiros privados são melhores do que eles, e fazem o melhor que podem para proteger os nativos contra eles. O próprio governo espanhol fez isto, embora sem resultados, como sabem os que leram a instrutiva história do Sr. Help. Se o governo espanhol tivesse sido diretamente responsável perante a opinião pública espanhola, é altamente duvidoso que ainda assim fizesse esta tentativa. Os espanhóis, sem dúvida, tomariam o partido de seus amigos e parentes cristãos, ao invés do dos pagãos. Os colonos, e não os nativos, são ouvidos pelo público do país dominante; são os seus argumentos que têm as maiores chances de serem aceitos como verdades, porque apenas eles têm tanto os motivos quanto os meios para defendê-los persistentemente perante a desatenta e desinteressada opinião pública. O criticismo discreto com que os ingleses, mais do que qualquer outro povo, têm o costume de investigar a conduta de seu país para com os estrangeiros, é reservado unicamente para o exame dos procedimentos das autoridades públicas. Em todas as questões entre o governo e um indivíduo, os ingleses já de antemão se convencem de que o governo é quem está errado. E quando os ingleses residentes dirigem as baterias da ação política inglesa contra algumas das medidas tomadas para proteger os nativos contra as suas violações, o executivo, com as suas reais mas frágeis veleidades de agir melhor, descobre com freqüência que é mais seguro, para seus interesses parlamentares, e sobretudo muito mais cômodo, abandonar a posição em disputa, do que defendê-la.

Piora a situação o fato de que quando o espírito público é invocado (o espírito inglês está sempre aberto a isto, o que conta muito a seu favor) em nome da justiça e da filantropia, em favor da comunidade ou da raça submissa, existe a mesma probabilidade de que ele erre o seu objetivo. Isto porque na comunidade submissa também há opressores e oprimidos; indivíduos ou classes poderosas e escravos prostrados a seus pés; e são os primeiros, e não os últimos, que têm acesso ao público inglês. O tirano ou o sensualista que foi despojado dos poderes de que abusava e que, ao invés de ser punido, desfruta de grande riqueza e conforto; um bando de proprietários de terra privilegiados, que exigem que o Estado renuncie a seu justo direito de cobrar impostos por suas terras, ou que encarem como uma injustiça qualquer tentativa de proteger as massas de suas exações — todos estes não têm a menor dificuldade em conseguir defensores interessados ou simpatizantes no Parlamento e na imprensa inglesa. Mas as multidões silenciosas jamais serão defendidas.

Nas observações acima podemos ver em ação o princípio — que poderia ser considerado óbvio, não fosse o fato de que ninguém parece estar ciente de sua existência — de que, apesar de a responsabilidade perante os governados ser a maior de todas as garantias de um bom governo, a responsabilidade perante outros não apenas não tem a mesma tendência, mas também tem muito maior probabilidade de ser nociva do que benéfica. A responsabilidade dos governantes ingleses da Índia perante a nação inglesa só é útil na medida em que quando um ato do governo é posto em debate, ele assegura a publicidade e a discussão. Para tanto, não é necessário que o público em geral conheça o assunto em questão, desde que existam em seu meio alguns indivíduos que o conheçam.

porque, uma vez que uma responsabilidade meramente moral não é uma responsabilidade perante o povo coletivamente, mas sim perante cada pessoa isolada capaz de formar um julgamento, as opiniões podem ser pesadas, bem como contadas, e a aprovação ou a desaprovação de uma pessoa que conhece bem o assunto pode levar a melhor sobre a opinião de milhares de pessoas que não conhecem nada. Sem sombra de dúvida, é muito bom que a conduta dos governantes imediatos possa ser moderada pelo risco que eles correm de serem acusados perante um júri do qual um ou dois membros formarão sobre sua conduta uma opinião digna de ser escutada, muito embora a opinião dos outros membros não valha nada. Esta é a soma exata, nem mais nem menos, das vantagens que a Índia tira do controle exercido, sobre o governo indiano, pelo Parlamento e pelo povo inglês.

Não será tentado governar diretamente um país como a Índia, mas sim fornecendo-lhe bons governantes, que o povo inglês poderá cumprir o seu dever para com aquele país. E não há governador pior do que um Ministro do Gabinete inglês, que pensa sempre não em termos de política indiana, mas sim de política inglesa, e que raramente ocupa a posição por tempo suficiente para se interessar inteligentemente por assunto tão complicado. Além do mais, a opinião pública fictícia, expressa no Parlamento por dois ou três oradores eloqüentes, exerce sobre este Ministro a mesma influência que exerceria se fosse autêntica, ao mesmo tempo em que ele não está sujeito a nenhuma das influências de educação e de posição que o levariam ou que o capacitariam a formar uma opinião própria honesta. O país livre que tentar governar uma colônia distante, habitada por um povo diferente, por meio de um ramo de seu próprio executivo, falhará quase que inevitavelmente. O único meio que ele tem de conseguir algum sucesso é governar por meio de um corpo delegado de caráter comparativamente permanente, permitindo apenas um direito de inspeção e veto à inconstante administração do Estado. Este corpo realmente existiu no caso da Índia; e temo que tanto a Índia quanto a Inglaterra paguem um preço alto pela política imprevidente que destruiu este instrumento intermediário de governo.

De nada adianta dizer que um corpo delegado não pode reunir todas as condições exigidas de um bom governo e que, acima de tudo, ele não pode ter aquela completa e permanente identidade de interesses com os governados, tão difícil de obter mesmo quando o povo a ser governado é capaz, até certo ponto, de cuidar de seus próprios assuntos. Um governo realmente bom não é compatível com as condições do caso em questão. O que se trata aqui é de escolher entre imperfeições. O problema está em formar o corpo governante de modo a que ele possa, apesar das dificuldades da posição, ter o maior interesse possível em mal governar. Ora, é em um corpo intermediário que estas condições são mais facilmente encontradas. Uma administração delegada leva sempre, sobre a administração direta, a vantagem de não ter nenhum dever a cumprir que não seja para com os governados. Ela não tem nenhum interesse a considerar, a não ser os deles. O seu próprio poder de tirar proveito do mau governo pode ser reduzido — assim como na última Constituição da Companhia das Índias Ocidentais — a algo particularmente insignificante, e pode ser preservado de toda e qualquer influência dos interesses de classes ou de indivíduos.

Sempre que o governo e o Parlamento da mãe-pátria estiverem influenciados por esta parcialidade no exercício do poder que lhes é reservado, podemos estar certos de que o

corpo intermediário se arvorará em defensor e paladino da colônia perante o tribunal imperial. Além disso, pelo curso natural das coisas, o corpo intermediário é composto principalmente desta parte dos interesses de seu país, que foram criados na própria colônia e que fizeram da sua administração a principal ocupação de suas vidas. Providos destas qualidades, e não estando sujeitos a perder o seu emprego por causa de acidentes políticos da mãe-pátria, estas pessoas identificam a sua honra e reputação com a sua função especial e se interessam muito mais intensamente pelo sucesso de sua administração e pela prosperidade do país que administram, do que um membro de um Gabinete sob uma constituição representativa jamais poderia se interessar pelo bom governo de qualquer país que não o seu. Quando a escolha dos funcionários que devem dirigir os assuntos locais é feita pelo corpo delegado, as nomeações se fazem totalmente livres da politicagem partidária e das complacências parlamentares. Recompensar aderentes, subornar a oposição, nada disso é necessário para o corpo intermediário; ele escapa a estas influências, às quais está sujeito um homem de Estado de honestidade média. Preservar as nomeações o máximo possível de toda a má influência é muito mais importante aqui do que em qualquer outro lugar. Em outros lugares, se o funcionário não possui as qualidades necessárias, ele pode, até certo ponto, ser orientado pela opinião geral da comunidade. Mas quando se trata dos administradores de uma colônia cuja população não é capaz de exercer nenhum controle, o sucesso do governo depende inteiramente das qualidades morais e intelectuais dos funcionários individuais.

Nunca será demais repetir que, em um país como a Índia, tudo depende das qualidades e capacidades pessoais dos agentes do governo. Esta verdade é o princípio fundamental da administração indiana. O dia em que se começar a acreditar que as indicações de pessoas para posições de confiança, segundo critério de conveniência pessoal, costume já tão criminoso na Inglaterra, pode ser feito impunemente na Índia, marcará o começo do declínio e a queda de nosso império no Indostão. Mesmo com a intenção sincera de escolher o melhor candidato, não será possível confiar na sorte para conseguir as pessoas adequadas. O sistema deve ser concebido de modo a formar estas pessoas. Isto tem sido feito até hoje; e justamente por ter sido feito, nosso império na Índia tem durado e tido feitos progressos constantes, se não muito rápidos, em termos de prosperidade e boa administração. Hoje em dia este sistema é tratado com desprezo, e as pessoas demonstram muito empenho em destruí-lo, como se instruir e treinar funcionários do governo para suas funções fosse algo terrivelmente irracional e inadmissível; uma interferência injustificável com os direitos da ignorância e da inexperiência. Existe uma conspiração tácita entre os que gostariam de comercializar os principais cargos na Índia em favor de suas relações na Inglaterra e os que, já estando na Índia, gostariam de ser promovidos de fábrica de índigo ou do escritório de procurador para ministrar justiça a milhares de indivíduos ou para fixar os impostos que estes deverão pagar ao governo. O "monopólio" do serviço público tão combatido, é como o monopólio das funções judiciais pelas associações de advogados; e abolí-lo seria o mesmo que abrir as portas do Westminster Hall ao primeiro que aparecesse cujos amigos certificassem que ele de tempos em tempos deu uma espiada em Blackstone. Se viesse a ser adotado o costume de enviar homens deste país, ou encorajá-los a partir, para que exerçam funções elevadas sem ter aprendido o seu trabalho como

çando pelas funções mais humildes, as funções mais importantes seriam distribuídas a primos e a aventureiros escoceses, que não se sentiriam ligados ao país por nenhum sentimento profissional, que não estariam presos a nenhum aprendizado anterior e que desejariam apenas fazer fortuna rapidamente e voltar para casa.

A segurança do país está em que aqueles por quem ele deve ser administrado são enviados ainda jovens, apenas como candidatos, para começar por baixo e, depois de um certo tempo, progredir ou não, segundo a maneira como se comportarem. A falha do sistema da Companhia das Índias Ocidentais estava em que, muito embora ele procurasse cuidadosamente os melhores funcionários para ocupar os cargos mais importantes, se o funcionário continuasse ocupando o cargo, a promoção, mais cedo ou mais tarde, acabaria chegando tanto para o mais competente quanto para o menos competente. É preciso ter em mente que, naquele corpo de funcionários, até mesmo os menos qualificados eram homens que tinham sido treinados para suas funções e que as tinham desempenhado por muitos anos, sob a autoridade de um funcionário superior, e no mínimo sem desmerecer. Mas embora isto diminuísse o mal, ele ainda era considerável. Um homem que nunca se mostra capaz de ser mais do que assistente, deve continuar sendo assistente a vida inteira, e os funcionários mais jovens promovidos acima dele. Com esta exceção, não me lembro de nenhuma falha real no antigo sistema de nomeações na Índia. Ele já tinha aperfeiçoado ao máximo, dentro de suas capacidades, com a escolha dos candidatos originais por concurso de provas; neste sistema, além de se recrutar talentos e aptidões de um nível muito mais alto, é rara a existência de laços pessoais entre os candidatos aos empregos e os que têm o direito de nomear para esses empregos.

Não é absolutamente injusto que funcionários públicos assim treinados sejam os únicos candidatos a funções que exijam conhecimento e experiência especiais sobre a Índia. Se, mesmo ocasionalmente, for aberta uma porta para os cargos mais altos, sem ter passado pelos cargos mais humildes, as pessoas influentes baterão com tanta insistência, que será impossível mantê-la fechada. A única exceção deveria ser o cargo mais alto. O Vice-Rei da Índia inglesa deveria ser uma pessoa escolhida dentre todos os ingleses por suas qualidades de homem de Estado. Se ele tiver essas qualidades, ele será capaz de descobrir em outras pessoas o conhecimento especial dos assuntos locais, que ele mesmo não tem, e usá-lo em seu proveito. Existem boas razões (fora alguns casos excepcionais) para que o Vice-Rei não seja um membro do serviço regular. Todas as carreiras têm mais ou menos os seus preconceitos de classe, dos quais deveria estar livre o chefe supremo. Por outro lado, os homens que passaram toda a sua vida na Ásia, por mais capazes e experientes que sejam, não podem ter as mais avançadas idéias européias sobre a política em geral, coisa que o Chefe supremo deve ter e misturar com os resultados da experiência na Índia. Além disso, o Vice-Rei, sendo de uma classe diferente, não estará inclinado por nenhuma parcialidade pessoal a fazer más nomeações, sobretudo se tiver sido escolhido por uma autoridade diferente. Estas garantias existiram com rara perfeição sob o governo misto da Coroa e da Companhia das Índias Ocidentais. Os provedores supremos dos cargos, o Governador-Geral e os Governadores, eram nomeados, de fato embora não formalmente, pela Coroa, ou seja, pelo Governo em geral, e não pelo corpo intermediário. Os altos funcionários da Coroa que faziam estas nomeações não tinham provavelmente nenhuma relação pessoal ou política com o serviço local, ao passo que os membros do corpo

intermediário, que em sua maior parte já tinham servido no país, tinham maior probabilidade de ter estas relações.

Esta garantia de imparcialidade teria sido muito enfraquecida se os servidores civis do governo, apesar de enviados ainda muito jovens como meros candidatos aos cargos, tivessem sido recrutados em sua maioria na classe da sociedade que fornece os Vice-Reis e Governadores. Até mesmo o concurso de provas inicial seria uma garantia suficiente. Ele excluiria apenas a ignorância e a incapacidade; ele obrigaria os jovens de família a entrar na competição com o mesmo nível de instrução e habilidade do que os outros; o filho mais estúpido não poderia entrar no serviço da Índia com a mesma facilidade com que entra para a Igreja; mas não haveria nada que impedisse preferências injustas mais tarde. A partir deste momento, os funcionários não seriam todos igualmente desconhecidos pelo árbitro de seus destinos; grande parte deles estaria pessoalmente, e um número maior ainda politicamente, em relações íntimas com ele. Membros de certas famílias, geralmente das classes mais altas e mais influentes, subiriam mais rápido do que os seus competidores, e seriam freqüentemente colocados em posições que não merecessem, ou em posições que outros merecessem mais. As mesmas influências que agem sobre as promoções no exército seriam colocadas em ação; e somente os que acham que estas promoções são imparciais, se forem possíveis tais milagres de simplicidade e ingenuidade, poderão esperar imparcialidade por parte das nomeações na Índia. Temo que nenhuma medida geral pudesse ser capaz de corrigir este mal. Nenhuma seria capaz de fornecer garantias comparáveis às que existiam quando do assim chamado governo duplo.

O que mais se estima no governo inglês é o fato de que ele não é o resultado de um planejamento preconcebido, mas sim se formou sozinho por meio de sucessivas medidas e pela adaptação de um mecanismo criado originalmente com um propósito diferente. Mas estas vantagens do governo inglês foi a causa de seu fracasso na Índia. Uma vez que o país do qual dependia a existência do governo indiano não era o mesmo cujas necessidades o haviam engendrado, os benefícios práticos deste governo não afetam o espírito público da Inglaterra — teriam sido necessárias recomendações teóricas para torná-lo aceitável. Infelizmente, era justamente disto que ele parecia estar desprovido; e, por outro lado, as teorias comuns de governo não poderiam nunca atender às necessidades, uma vez que tinham sido concebidas para atender a circunstâncias que, em seus traços principais, nada tinham a ver com as colônias. Mas no governo, como em todos os outros ramos da atividade humana, quase todos os princípios que se mostraram duradouros foram sugeridos em primeiro lugar pelo exame de algum caso específico no qual as leis gerais da natureza agiam com uma combinação de circunstâncias novas ou anteriormente despercebidas. As instituições da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos tiveram a honra de sugerir a maior parte das teorias de governo que, depois de diferentes destinos ao longo das gerações, estão hoje em dia reintroduzindo a vida política nas nações européias. A sina da Companhia das Índias foi justamente ter que sugerir a verdadeira teoria do governo de uma colônia semibárbara por um povo civilizado, e depois morrer. Seria muita felicidade se, depois de mais duas ou três gerações, este resultado especulativo fosse o único fruto restante de nossa dominação na Índia: que a posteridade tivesse que dizer de nós que, tendo descoberto por acaso arranjos melhores do que os que nossa sabedoria jamais

poderia encontrar a primeira utilização que fizemos de nosso raciocínio desperto e consciente foi afastar estes arranjos e deixar escapar todo o bem que eles poderiam nos ter trazido, por desconhecer os princípios dos quais este bem dependia. *Di meliore*: mas se um destino tão perverso para a Inglaterra e para a civilização puder ser evitado, ele o será por meio de concepções políticas muito mais abrangentes do que é capaz a prática inglesa ou européia, e através de um estudo muito mais profundo da experiência na Índia e das condições do governo indiano do que foi feito até hoje, seja pelos políticos ingleses, seja pelos autores que fornecem opiniões ao público inglês.