

*Nota Introdutória a uma Sociologia dos Governantes*

GEORGES BURDEAU

A renovação da Ciência Política — comprovada pelo aparecimento da *Revista Francesa de Ciência Política* (\*) — leva a considerar, sob uma luz mais propícia, os problemas que, outrora, pareciam prender-se exclusivamente à simples técnica constitucional. Foi em data ainda muito recente que nos apercebemos de que a análise da estrutura das instituições só fornecia esclarecimentos por demais intempérais para explicar o caráter dos regimes democráticos, hipoteticamente baseados sobre as atitudes políticas de todos os homens. A observação do comportamento do homem real em face dos mecanismos políticos, — cujo funcionamento pressupõe, de sua parte, uma atividade voluntária — teve, assim, por consequência, humanizar o Direito Constitucional, pois que o arrancou às seduções de uma espécie de teologia política a que êle se sentia por demais inclinado a ceder.

Nossas preocupações foram, no entanto, até então, especialmente com as reações dos governados. A Sociologia Política cristalizara-se em torno do fenômeno da eleição, e de tal modo que o estudo da formação das opiniões, a observação dos partidos, a análise dos fatores atuantes sobre a mentalidade coletiva, eram versados, em geral, em função da operação eleitoral. Esse método se explicaria perfeitamente, desde que admitíssemos que, num sistema representativo, a ação política é desencadeada, orientada e sancionada pela eleição. No entanto, se uma tal preocupação devesse monopolizar as pesquisas da Sociologia Política esta se arriscaria a não cultivar um campo praticamente ainda virgem — mas de uma riqueza que fàcilmente se adivinha — e que é determinado pela mentalidade política dos governantes. Já não estamos dispostos, hoje em dia, a aceitar, como dado objetivo, o sentido e o valor das instituições. Sabemos que os seus próprios efeitos são tributários menos da finalidade a que teóricamente elas se destinem, do que do caráter e dos reflexos do pessoal político que lhes há de assegurar o emprêgo. Nenhuma “objetividade científica” autorizaria, por exemplo, a formular a teoria da responsabilidade ministerial ou da dissolução do Parlamento, abstraindo do meio onde se supõe que essas instituições devam atuar; a objetividade, no caso, só nos conduziria a um contra-senso.

---

(\*) Este ensaio foi originariamente publicado na *Revue Française de Science Politique* (vol. I, ns. 1-2, Jan. — Jun., 1951); sua tradução foi feita na Redação da *Revista do Serviço Público*, que agradece ao Serviço de Imprensa da Embaixada da França a boa vontade com que nos autorizou a divulgá-lo.

Nessas condições, se as formas espontâneas da vida política, muito mais que os quadros jurídicos abstratos, estabelecidos pelas constituições, é que proporcionam aos regimes sua originalidade e às instituições, seu alcance, — uma sociologia dos governantes se torna indispensável para fornecer à Ciência Política os elementos de um estudo realista. O real são os parlamentares, os ministros, as comissões; as regras constitucionais — ainda que necessárias e imperativas — não escapam à característica que lhes imprime essa realidade, que por elas é enquadrada. No entanto, se a oportunidade de uma sociologia dos governantes parece, à primeira vista, indiscutível, uma reflexão mais atenta desperta imediatamente as suas dificuldades. Ainda que deixando de parte as que se relacionam com a delicadeza da informação e que, em graus diferentes, são inerentes a toda ciência social, deparamo-nos com outras que, então, se prendem ao próprio princípio da pesquisa empreendida. Trata-se, com efeito, de determinar, por um lado, os sujeitos cujo comportamento seja uma causa e, por outro lado, de prescrever a essa Sociologia governamental objetivos precisos.

## I

Sobre o primeiro ponto, a hesitação se prende ao fato de que as personalidades governantes são, por hipótese, fortemente individualizadas. Sem querer atribuir a todos um destino extraordinário — o que seria exagêro, talvez lisonjeiro, mas abusivo — cumpre reconhecer que nos bancos das assembléias e nos conselhos governamentais se encontra uma proporção de individualidades marcantes mais elevada do que na média dos grupos estudados habitualmente pela sociologia. Poder-se-á, então, atendendo-se a tais originalidades, atenuar-lhes o relêvo em uma coletividade indivisa, que será objeto de análise da mesma espécie da que se aplica à multidão anônima de eleitores, ao público de um *meeting* ou de manifestação esportiva?

A objeção parece, à primeira vista, decisiva, do mesmo passo que explica a ausência de qualquer empreendimento do gênero que preconizamos. Sente-se a falta de uma sociologia dos governantes porque o objeto a ela não se coaduna. Mas, será assim tão evidente? E, à falta de sociologia, a ciência política acaso não poderá preservar — senão o que escapa em uma poderosa personalidade de homem de Estado à possibilidade das classificações — pelo menos o alcance que sua presença deu às instituições, a inflexão que seu temperamento imprimiu aos costumes políticos?

Sem dúvida, não se trata de aplicar métodos estatísticos aos homens políticos, cujos lugares na história se definem precisamente pela singularidade de seus reflexos ou pela originalidade de seu talento. Nem DISRAELI, nem CAVOUR, nem THIERS podem fornecer matéria a estudo sociológico. A estatura com que êles se nos apresentam, isolando-os do grupo, não permite que se dobrem à lei dos grandes números. Neste caso é sobretudo a história que tem competência e, se se pretende condimentá-la com um grão de filosofia, será EMERSON ou CARLYLE que o fornecerão e não DURKHEIM ou M. MAUSS. No entanto, a Ciência Política ficaria perigosamente empobrecida se excluísse do seu campo de pesquisa a personalidade dos chefes, e a própria Sociologia se exporia a graves erros de julgamento se pretendesse, por um postulado puerilmente democrático, não se voltar senão para o tipo médio, para o anônimo ou para

o indiferenciado. Tanto para uma como para outra dessas disciplinas a questão não é de negar ou de ignorar êsses destinos excepcionais, mas de reintegrá-los, sempre que a operação fôr possível, no meio em que são soberanos: DISRAELI, na Câmara dos Comuns; CAVOUR, no parlamento de Turim; THIERS, na Assembléia Nacional de 1871. Então, sem arrebatrar ao historiador a personalidade e a obra do homem, a Ciência e a Sociologia Políticas sentir-se-ão qualificadas para apreender, através do meio que êle marcou, a influência que o homem exerceu sôbre as instituições.

1. Antes de tudo, é certo que, do ponto de vista da Ciência política, se torna do mais alto interêsse delimitar, na gênese das formas governamentais, a parte que cabe, respectivamente, às teorias e às considerações pessoais. Que o temor de ver MIRABEAU na situação de Ministro tenha pesado mais fortemente que o respeito ao princípio da separação dos poderes, quando os Constituintes de 1791 decidiram vedar ao Rei a escolha de seus ministros na Assembléia; que o recurso imoderado à questão de confiança da parte de POINCARÉ ou de um dos seus sucessores tenha incitado os Constituintes de 1946 à desconfiança relativamente a um processo suscetível de ser desviado de sua razão de ser racional; que o temperamento de FRANKLIN ROOSEVELT tenha contribuído para um tão profundo rejuvenescimento das instituições americanas a ponto de a Constituição de Filadélfia ficar de fato totalmente renovada — eis alguns fatos que nos levam a considerar as virtudes das teorias constitucionais com um sã relativismo. E' verdade que de há muito os publicistas se habituaram a prolongar o estudo dos textos pela prática que êles criginam, mas trata-se, neste caso, menos de uma prática anônima e coletiva do que da ação exercida por um pequeno número de indivíduos e motivados por seu caráter, por suas habilidades ou fraquezas. A vida pública se processa, destarte, por uma combinação entre as regras e o temperamento daqueles que, pela sua atitude, lhes fixam o sentido. Seria útil, portanto, analisar êsse fator humano na medida mesma em que dêle procede o espírito das instituições.

2. Do ponto de vista da Sociologia, ademais, não é duvidoso que ela tenha competência para observar as condições em que as instituições formam as personalidades dirigentes. A democracia não aceita seus chefes do exterior: ela os cria para si mesma; se ela lhes concede muito, ainda lhes pede mais; ela quer reconhecer-se nêles e, no entanto, êles devem trazer sua contribuição pessoal. Daí, uma dosagem extremamente sutil dos elementos constitutivos da situação política dos governantes. Seria do mais alto interêsse procurar pesquisar como as instituições representativas suscitam líderes — antes de tudo, pela eleição e, em seguida, pelo caráter dos debates nas assembléias, pela atmosfera parlamentar e pela psicologia dos grupos políticos — e como elas os distinguem com o seu sêlo. Está amplamente evidenciado que grandes espíritos, como um BARRÉS ou um LÉON BLUM, por exemplo, sempre se sentiram estranhos às Câmaras onde tinham assento. Outros, que pelo seu próprio estôfo não se lhes equiparavam, realizaram nessas mesmas Câmaras carreiras impressionantes. Existem, portanto, conexões e repulsões entre o meio e os temperamentos individuais. O meio secreta a sua elite ou pelo menos a escolhe. A Sociologia poderia prestar à Ciência Política um serviço de extraordinária relevância se se voltasse para a descrição e, depois, para a sistematização dos fatos que deveriam gerar os agentes governamentais adaptados às exigências

do regime. Sabe-se confusamente que não basta que um homem tenha passado pelo crivo legal da consecução do poder para que seja aceito comum líder cumpre que êle traga consigo o que nem a eleição nem a investidura dos grupos lhe poderia conferir, isto é, uma misteriosa disposição para pensar e reagir segundo o espírito da democracia. Ora, o meio raramente se engana sôbre essa disposição, e adota ou refuga as personalidades marcantes conforme disponham elas ou não dessa qualidade; discerne as promessas, assim como a colmeia distingue a rainha; encoraja-as, ajuda a ascensão daqueles a que de bom grado se submete; em suma, prepara o chefe adaptando o homem às instituições. E quando se pensa no que será a sua influência sôbre as formas de atividade governamental, tem-se a exata medida do interesse que haveria em conhecer, sem apelar para intuições fugazes, o processo de aparecimento dos dirigentes pelo jôgo da ambiência política.

## II

Mas o próprio meio — quando o consideramos não mais em função das personalidades que dêle se destacam, mas no seu anonimato, como massa indiferenciada — também é mal conhecido em seu comportamento coletivo. Ainda neste caso, seria indispensável um estudo sociológico para corrigir ou completar o que panfletos do gênero — *República dos professôres, República dos camaradas ou Suas fisionomias* (\*) — por muito perspicazes que sejam, têm de arbitrariamente subjetivo ou de exageradamente sumário.

O primeiro ponto a esclarecer seria pesquisar se existe, entre os membros de uma assembléia, uma solidariedade que, vencidas as divergências de posição política, lhes dá o sentimento de pertencerem a uma corporação que desfruta, como tal, de direitos e de prerrogativas e se desincumbe de suas responsabilidades. A qualidade de eleito do povo, que foi tão sensível nas primeiras assembléias representativas, acaso sobreviveu à influência cada vez mais pesada que os partidos exercem sôbre os eleitos? Se a resposta fôr afirmativa, as câmaras continuam, sociologicamente, formações autônomas, dotadas de um psiquismo próprio e capazes de exercer a autoridade constitucionalmente associada à sua função. Se a resposta, no entanto, fôr negativa, a pulverização e a dissociação da corporação só deixam subsistir rivalidades de pessoas e concorrências de interesses, em que se dissolve a unidade da representação nacional. Considerado dêsse ângulo, o problema clássico da oposição entre o mandato imperativo e o mandato representativo ficaria rejuvenescido ao mesmo tempo que subtraído às soluções exclusivamente dogmáticas. E' bom fixar os caracteres constitucionais do mandato, mas não é inútil, tampouco, que nos preocupemos com as condições sociológicas que o meio pressupõe para seu exercício por isto que é dêle que emergirá, ao cabo de contas, a fisionomia real do mandato.

A esta altura, precisamente, seria oportuno enriquecer a noção jurídica de representante pelo estudo da realidade física, psicológica e moral que ela recobre. As estatísticas se limitam, geralmente, a nos informar sôbre o nível

---

(\*) Livros de autoria, respectivamente, de ALBERT THIBAUDET, RAYMOND ARON e MAURICE BARRÈS.

dos estudos realizados pelos eleitos, sobre o seu meio social e profissão. São dados úteis, mas que exigiriam complementação por uma análise da mentalidade e dos temperamentos. É incontestável que a profissão parlamentar postula, nos que a ela se dedicam, um certo número de disposições, qualidades e defeitos que, a despeito das opiniões, contribuem para criar uma espécie de deformação profissional. Serão esses traços característicos suficientemente precisos e generalizados, para que se possa, tomando-os como ponto de partida, discernir a existência de um tipo social? Em caso afirmativo, do que não podemos absolutamente duvidar, esse tipo, que certamente tem evoluído com as épocas (dos notáveis, por exemplo, às novas camadas) terá sido porventura influenciado pelas instituições (eleitorais ou outras) e sobre elas terá agido (as transformações das relações entre a maioria e oposição em virtude de uma mudança nas espécies de parlamentares)? Enfim, quais são os traços dominantes desse tipo com que mais ou menos se relacionam todos os que se envolvem com a coisa pública? Partindo-se dos resultados de tal inquérito, poder-se-ia constituir uma sociologia das assembléias, suas lições enriqueceriam oportunamente o conhecimento das instituições pela observação das forças que as movimentam e, sem dúvida, poder-se-ia ainda promover a revisão da concepção racional de democracia, regime aberto a todos pela verificação de que efetivamente, suas personalidades dirigentes pertencem a uma família espiritual ou a um grupo psicológico, cujas características são precisamente as exigidas pelo funcionamento das instituições representativas.

Sem pretender indicar aqui todos os campos em que o método sociológico, quando aplicado ao pessoal governante, seria suscetível de conduzir a importantes descobertas, cumpre assinalar um ponto onde — ao que parece — êle deverá ser particularmente frutífero. Trata-se da consciência que as assembléias têm de sua posição e do papel que representam relativamente à opinião.

A eficácia do regime representativo depende da sensibilidade dos parlamentos às variações da opinião; seria oportuno, conseguintemente, apreciar o grau dessa sensibilidade confrontando as posições globais da assembléia com os movimentos de opinião suscitados por um grande problema nacional (Munique, rearmamento da Alemanha, por exemplo). Poder-se-ia, então, procurar saber se os eleitos estão ligados definitivamente às teses dos partidos ou se, pelo contrário, são capazes na eventualidade de crises graves, de entrar novamente em contato com uma vontade e uma emoção popular espontâneas. No mesmo sentido, uma análise dos comportamentos coletivos permitiria medir a aptidão dos órgãos deliberativos a exprimir o que os teóricos chamam de vontade nacional. Caberia, então, proceder à verificação ou à infirmação sociológica dos princípios constitucionais. Que vale, por exemplo, a condenação doutrinária do processo dos Decretos-leis se a abnegação e a coragem cívicas, que dão às assembléias a força de resistir à sedução que êles apresentam, são, sociologicamente, impossíveis? Semelhantemente, onde localizar os elementos constitutivos do fenômeno conhecido sob o rótulo de ascensão das massas sem fazer referência às atitudes dos que participam do Governo? Os textos de nada servem, por isto que nenhuma diferença de redação permite distinguir a passagem da democracia individualista para a democracia da massa. Quanto ao estado de espírito dos governados, não tem êle possibilidade de ser decisivo senão na medida em que os governantes subscrevem as suas exigências. Daí

a indagação: que fatores predispõem uma assembléia a tornar-se instrumento de um regime de massa? Permeabilidade às modas em questões de filosofia social, conflito entre a preocupação da reeleição e a vontade de salvaguardar a independência de julgamento, passividade em relação às ideologias partidárias, aptidão para acompanhar ou vontade de guiar, inclinação para as soluções fáceis . . . Eis um campo vastíssimo de investigação para uma sociologia que se oriente em consonância com as preocupações da ciência política. O Direito Constitucional construiu, com as idéias, a teoria da democracia; cabe à Sociologia apresentar-nos, com os homens, a da demagogia. Apercebida dos painéis do díptico, a Ciência Política está, então, em condições de fazer a síntese das duas para definir o regime real.