

## Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

### III PARTE — CAPÍTULO XII

#### MEIOS DE MANIFESTAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

**G**OVÊRNO Representativo — Muito embora a opinião pública possa exercer pressão sobre o govêrno e, dessa maneira, influir nos atos das autoridades públicas, verifica-se uma crescente tendência para a criação de meios especiais de participação do povo nos negócios do Estado. A *petição*, o *memorial*, os pedidos de reparação das ofensas ou danos sofridos, eram, antigamente, os meios de que se servia o público para fazer pressão sobre os monarcas. Como êsses instrumentos deixaram de atender às necessidades dos vários grupos que pleiteavam a concessão pelo govêrno de favores ou mesmo de isenção dos pesados impostos então cobrados, foram os monarcas obrigados a convocar e consultar, a respeito da solução de importantes questões, representantes dos vários grupos ou feudos, como eram a princípio chamados. A consulta a êsses feudos antes da declaração de guerra ou de criação de um novo impôsto constitui a base do moderno govêrno representativo. Como era preciso consultar diferentes classes e diferentes feudos, adotaram seus representantes o hábito de se reunirem. Quando êsses grupos se fundiram na Inglaterra formando duas câmaras, implantou-se um sistema bastante prático que passou a ser o modelo dos futuros órgãos representativos. Com a queda do regime autocrático e com o aumento do desejo do povo de participar do govêrno, estendeu-se a idéia da representação, podendo então o govêrno popular atingir a um alto grau de aperfeiçoamento. A agitação popular tomou a forma de exigência de uma constituição e criação de um órgão representativo até que as nações, com raras exceções, criaram câmaras legislativas com um certo número, pelo menos, de membros eleitos pelo povo.

O princípio representativo é considerado como um grande avanço na arte de govêrno. Através dêle, o govêrno popular pode ser adotado em áreas de grande população e extensão, com base na teoria de que o povo é incapaz ou incompetente para empreender a tarefa de determinar os rumos de

todos os negócios públicos e que a opinião pública pode manifestar-se por meio de representantes que refletirão as opiniões do eleitorado em geral. A despeito de suas muitas falhas e aparentes fraquezas, todos os governos que aceitaram a idéia da participação do povo no processo de elaboração da lei adotaram o regime representativo. O sistema bicameral que é tido como o “produto fortuito da evolução política da Inglaterra”, foi, com muito poucas exceções, adotado em todo o mundo.

Embora o princípio de representação esteja bem estabelecido, há uma crença cada vez mais arraigada de que as assembléias representativas não conseguiram atender aos elevados objetivos de seus criadores. As assembléias populares tornaram-se inoperantes; o grande volume dos negócios públicos exige rapidez excepcional e às vezes até ação precipitada. Além disso, a crescente complexidade dos negócios do Estado torna cada vez mais difícil uma apreciação correta de muitas questões submetidas ao Congresso. Essas dificuldades ainda mais se complicam devido às causas que contribuem para que se perca a confiança nos órgãos representativos, isto é, primeiro, a crença de que os representantes do povo se deixam dominar pelos interesses locais e pelos processos de defesa dos interesses particulares em vez de lutarem decididamente pelo bem-estar da comunidade; segundo, de que a pressão dos interesses particulares é tão forte que pode impedir a execução eficiente da política pública aprovada pelo eleitorado quando escolhe seus representantes. A diminuição da estima do povo pelos legislativos contribuiu para que fôssem feitos novos esforços no sentido de serem os legisladores influenciados pela opinião pública e no sentido da adoção de medidas de govêrno direto. (1)

Os meios pelos quais se leva a opinião a fazer pressão e a exercer influência sobre os representantes do povo são os memoriais, a petição de iniciativa, a revogação de mandatos pelo povo e a denúncia pública. Por meio da *petição* e do *me-*

(1) Para melhor exame de alguns aspectos do funcionamento das assembléias representativas e de certas mudanças defendidas para remediar êsses males, vide cap. XVI.

*morial*, o público pode manifestar direta e definitivamente a sua opinião sobre as questões de governo, instruindo os seus representantes. O sistema de petição e memorial que ainda se emprega, não é sempre muito eficiente; por isso, foram adotados os instrumentos conhecidos por *iniciativa*, *referendum*, *cassação de mandatos*, instrumentos esses pelos quais se pode fazer uma pressão mais direta sobre os órgãos legislativos ou um apêlo mais categórico aos votantes visando a promover a modificação ou ampliação de certas medidas legislativas. Outra importante maneira de fazer com que a opinião pública exerça pressão sobre os representantes é por meio das colunas dos jornais, das revistas e da imprensa oficial e, particularmente, através de tais órgãos quando são criados com o intuito de pôr "na linha" os representantes, dando publicidade a seus atos, condenando ou apoiando suas atitudes.

**Governo Direto** — Contrastando com o governo representativo, temos o governo direto em que uma assembléia composta dos que têm competência para orientar a política pública se reúne para orientar, determinar os recursos e controlar os negócios públicos. Esta forma de governo é encontrada nas assembléias de aldeia da China e da Rússia, nas *landsgemeinde* da Suíça e em Nova Inglaterra. A assembléia de aldeia, só encontrada em Michigan e nas zonas rurais dos Estados da chamada Nova Inglaterra, reúne-se, anualmente, em sessão especial em virtude de petição assinada por um determinado número de eleitores. Escolhem-se, então, as autoridades municipais, promulgando-se, também, as leis sobre questões importantes. Essa forma de assembléia popular só pode ser empregada quando a comunidade é bastante compacta para permitir que os cidadãos se reúnam facilmente e quando o órgão é bastante pequeno para que a voz de um homem possa ser por todos ouvida. As vantagens das reuniões em massa são as de que as questões a discutir são do conhecimento de todos e que a função de fiscalização, supervisão e de crítica pode ser direta e pessoalmente exercida. Onde vigora o sistema de assembléia de aldeia, a iniciativa das propostas de leis ou de medidas a adotar cabe a um grupo de alcaides que desempenham o papel de chefes executivos da comunidade. Via de regra, eles apresentam os projetos e defendem sua maneira de conduzir o governo. A função da assembléia é a de ratificar ou rejeitar as medidas que eles propõem, fazendo a crítica a sua administração.

Nas pequenas comunidades cuja população é instruída, inteligente e homogênea, a assembléia popular constitui um interessante meio de aplicação dos princípios da democracia direta com uma considerável dose de eficiência, meio esse por cujo intermédio a opinião pública pode dirigir e controlar todos os atos do governo. A assembléia de aldeia e as *landsgemeinde* não são, porém, recomendáveis como instrumento útil nas grandes unidades de governo e por esse motivo o sistema representativo é geralmente o adotado. O governo representativo, porém, agora se mostra mais res-

ponsável perante o povo devido aos instrumentos de ação direta como o *referendum*, a *iniciativa popular* e a *revogação de mandatos*.

**O referendum** — O termo se refere frequentemente a um instrumento político pelo qual certas medidas projetadas e aprovadas por um legislativo estadual ou convenção constituinte ficam suspensas até que o eleitorado as aceite ou aprove. Num sentido mais exato, a palavra *referendum* começou a ser empregada quando os atos do legislativo passaram a ser submetidos ao julgamento do eleitorado em virtude de petição assinada por um certo número de eleitores. Há duas formas importantes de *referendum*: a compulsória e a facultativa. A primeira é usada quando se trata de questões de elaboração de constituições estaduais e de emendas às mesmas; a última, no caso de pedido expresso do legislativo, quando esse pedido é previsto pelas leis gerais, disposições especiais ou então em virtude de uma petição firmada por um determinado número de eleitores.

O *referendum* compulsório foi muito usado no processo de elaboração da constituição dos Estados Unidos. Os anteprojetos dessa constituição foram uns aprovados e outros rejeitados, de 1778 a 1780, respectivamente, em Massachusetts. Dessa data até o presente, as constituições estaduais e as emendas por elas sofridas, com muito poucas exceções, foram ratificadas pelo voto popular. Muito embora o *referendum* compulsório esteja há mais de um século em uso, não sabemos se o uso extensivo da medida é útil ou se ela, de fato, serve para confirmar a vontade da maioria do eleitorado. Há duas espécies de *referendum* facultativo: o *legislativo* e o de *petição*, dependendo da origem, isto é, se parte do legislativo ou do eleitorado.

O legislativo, pedindo que o povo sancione os seus atos, assim procede em virtude de competência especial que lhe foi conferida para esse fim ou por força dos dispositivos da lei geral. Entre as questões que são submetidas pelo legislativo à aprovação do povo estão as das opções locais, do sufrágio feminino e da realização de convenções constituintes. As leis gerais de alguns Estados determinam que, entre outras coisas, os legislativos devem deixar as formas de governo das cidades, suas constituições e as emendas às mesmas para serem aprovadas por uma maioria de eleitores das localidades afetadas.

Dakota do Sul foi o primeiro Estado a incluir em sua constituição dispositivos que regulam o *referendum* facultativo sugerido por petição. (2) Atos similares foram praticados, desde 1898, num grande número de Estados, muito embora haja diversidade de opinião quanto ao caráter e emprego desse *referendum* nos Estados que adotaram a medida. É esta forma de *referendum* que tem sus-

(2) Dispositivos referentes à *iniciativa*, *referendum* e *cassação de mandato* foram incluídos em algumas cartas municipais, começando com a de Los Angeles em 1903, em virtude de um movimento liderado por Dr. John R. Haynes.

citado grandes discussões e diferenças de pontos de vista. Em alguns Estados, tôdas as leis aprovadas pelo legislativo podem ser submetidas à aprovação ou rejeição do eleitorado, enquanto em outros o *referendum* só se aplica a uns tipos determinados de leis. Usualmente estão isentas da petição de *referendum* as “leis necessárias à imediata preservação da ordem pública e a defesa da saúde ou segurança do povo” e também as de defesa do govêrno estadual ou de suas instituições, inclusive as escolas públicas. A limitação ao uso do *referendum* por meio de uma cláusula de “emergência” introduzida na legislação oferece agora meios pelos quais se pode fugir ao objetivo e à intenção dos dispositivos constitucionais previstos para êsse fim. Não é possível empregar uma definição muito justa dessa “emergência”. Em oito Estados o *referendum* pode aplicar-se a parte da respectiva legislação constitucional como, também, a tôda a lei; mas, em outros, sômente os atos constitucionais são sujeitos à referência popular.

*A iniciativa* — A *iniciativa* como meio de aprovação das leis é originária da Suíça. Por muitos séculos, os cantões suíços (Estados) promulgam suas leis através das *landsgemeinde*, assembleia popular de eleitores, mais ou menos igual às assembleias das aldeias de Nova Inglaterra. Em sua forma moderna, o instrumento da *iniciativa*, foi pela primeira vez empregado no Cantão de Zurich em 1869, sendo, prontamente, adotado nos outros e em 1891 foi previsto na constituição federal do país. Recentemente o instrumento da *iniciativa*, baseado num plano similar ao dos cantões suíços, foi empregado mais amplamente nos Estados e cidades da América do Norte. Por força dêsse direito de iniciativa, um determinado número de eleitores pode elaborar um projeto de lei e pô-lo em votação pelo eleitorado sem necessidade de recorrer ao legislativo. Em contraste com a medida do *referendum*, cujo caráter é negativo, a da *iniciativa* é positivo. O objetivo da primeira é o de anular atos passíveis de objeções mas já aprovados pelo legislativo, enquanto a última destina-se a sancionar leis que a maioria do eleitorado deseja, pouco importando a opinião do legislativo a respeito das mesmas.

O instrumento da *iniciativa* pode ser empregado de duas maneiras diferentes, isto é, pelo método direto e pelo indireto. Pelo direto, os eleitores decidem, pessoalmente, pela aprovação ou rejeição das leis. A medida projetada, acompanhada de uma petição, é entregue ao secretário do Estado e é por êste submetida à apreciação do eleitorado que sôbre ela se manifesta por meio do voto. Sômente nas eleições gerais, porém, é que são submetidas essas leis ao eleitorado. Pelo método indireto, o projeto é primeiro enviado ao legislativo onde passa sem qualquer modificação, e adquire força de lei; mas se a atitude do legislativo para com o projeto é desfavorável, êle é, então, submetido ao eleitorado para que decida a respeito. A maioria dos Estados usa o método direto para a apresentação de emendas às respectivas constituições, mas Massachusetts é o único que usa o indi-

reto tanto para as emendas à constituição como para os projetos de leis. Nove Estados prevêem em seus estatutos o método direto, enquanto sete usam, apenas, o indireto. Pelo sistema indireto, o legislativo pode aceitar ou rejeitar a medida, permitindo-se, em alguns Estados, que se apresente ao eleitorado um substitutivo como alternativa. Certos Estados permitem que se escolha entre o método direto e o indireto, exigindo-se, via de regra, uma porcentagem mais elevada de assinaturas de eleitores na petição para que o projeto seja submetido diretamente ao eleitorado.

*A revogação* — Além do instrumento da *iniciativa* e do *referendum* destinados a assegurar o contrôle popular do govêrno há, freqüentemente, também, o da *revogação*. E' um dispositivo que determina que uma certa porcentagem do eleitorado pode pedir a cassação do mandato de uma autoridade eletiva ou pode exigir que essa autoridade se submeta à prova de uma nova eleição. Muito embora a revogação (cassação) esteja prevista nos artigos da Confederação como um instrumento de contrôle sôbre as autoridades públicas, tendo sido mesmo discutida na convenção federal, só foi adotada, realmente, em 1903, quando se introduziu na constituição da Cidade de Los Angeles um dispositivo prevendo essa espécie de mandato. (3) Desde esta data os dispositivos prevendo a destituição de autoridades eletivas pela revogação foram introduzidos em onze Estados e em mais de cem municipalidades. A revogação é baseada na idéia de que uma autoridade eleita é um agente ou delegado do povo e que pode ser afastada se a maioria do eleitorado condena sua conduta. A revogação desempenha duas funções principais. Em primeiro lugar ela promove os necessários meios pelos quais o eleitorado pode cassar o mandato de uma autoridade eleita cuja maneira de desempenhar suas funções não merece sua aprovação. Em segundo lugar, como já foi devidamente definido, a revogação ajuda o “detentor do mandato a manter a mesma disposição de espírito do candidato”, auxiliando-o a não se esquecer as promessas que fêz antes da sua eleição, obrigando-o a ficar alerta no sentido de satisfazer os desejos de seus representados. A revogação se processa por força de uma petição, igual a que adota no caso da medida da *iniciativa* e do *referendum*; o número de assinaturas, o conteúdo da petição, o tempo em que foi apresentada, o pleito de revogação de mandato e a maneira de recurso ao último instrumento varia muito entre os Estados.

Tem-se empregado relativamente pouco a medida da revogação, girando a maior parte das controvérsias a seu respeito em tôrno da conveniência de empregá-la, também, contra os juizes. Regra geral, a medida da revogação é empregada apenas contra as autoridades legislativas e executivas, mas o Estado de Oregon estendeu êsse contrôle às autoridades judiciárias, adotando-o,

(3) *The Recall of Public Officers: A Study of the Operation of the Recall in California*, de Frederick L. Bird e Frances M. Ryan.

também, todos os demais Estados em que a medida é prevista, com exceção de Idaho, Louisiana, Michigan e Washington. O Estado do Colorado tentou aplicar o princípio às decisões do judiciário em questões de constitucionalidade, visando com isso permitir que uma maioria do eleitorado reformasse as sentenças da Suprema Côrte do Estado em matéria de constituição. Isto foi, porém, declarado inconstitucional com base no argumento de que a medida contrariava uma cláusula da Décima Quarta Emenda.

*Conseqüências do Referendum, da Iniciativa e da Revogação.* Muito embora os Estados demorassem a adotar estas medidas democráticas, a *iniciativa*, o *referendum* e a *revogação*, elas têm-se recomendado de tal modo ao público em geral que são por êle consideradas como eficientes feições de um plano destinado a possibilitar o funcionamento de um govêrno realmente popular.

Na Suíça, onde a medida da iniciativa está sendo usada há muitos anos, pode-se perfeitamente computar os seus resultados. Em questões constitucionais, tem sido, porém, pouco empregada sendo, também, relativamente raras as tentativas

de modificação da constituição a partir de 1874, por intermédio do instrumento da *iniciativa*, das quais só um pequeno número obteve êxito. "Os primeiros autores que se ocuparam da *iniciativa* na Suíça", diz o Professor Brooks, "estavam muito predispostos a condenar a instituição por causa do uso que lhe deram durante os primeiros anos de sua existência. Sejam quais forem os motivos de crítica proporcionados pelas primitivas experiências dos suíços neste terreno parece que a medida acabou justificando-se de 1900 em diante. As medidas propostas e submetidas à apreciação do eleitorado nos últimos tempos foram moderadas e progressivas. As que fracassaram, serviram, porém, para lançar as bases educativas das reformas que poderão processar-se no futuro, enquanto que duas das emendas propostas representarem, de fato, uma verdadeira conquista. Está assegurada a existência do atual dispositivo constitucional da *iniciativa*, defendendo-se, ainda, sua extensão à sanção de leis ordinárias federais". Durante vinte anos somente propostas foram aprovadas nos dezoito cantões suíços ou seja menos de uma por cantão.

(continua)