

Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES

e

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

CAPÍTULO XII — IV PARTE

DE 1874 a 1917, trinta e um projetos de lei foram submetidos à decisão do eleitorado suíço. Dêstes, dezenove foram rejeitados e doze aprovados. O resultado geral da legislação direta na Suíça é o de que “ela não confirmou as extravagantes previsões de seus partidários, mas, também, não confirmou as profécias tétricas de cáos e revolução dos conservadores de um período anterior. É, agora, uma peça vital do organismo político suíço e que funciona perfeitamente”. (1) A Suíça foi o único país que submeteu ao *referendum* a questão de seu ingresso na Liga das Nações. Depois de uma violenta campanha feita, tanto pelos partidários da Liga como pelos seus adversários, a proposta de adesão àquela sociedade foi aprovada por 415.819 votos contra 323.225, tendo participado do pleito 76 por cento do eleitorado.

O *referendum* nas cidades e condados dos Estados Unidos é considerado como mais eficiente do que o de âmbito estadual, porque há mais oportunidade de discussão e de formação de uma opinião pública a respeito de problemas de interesse local do que a respeito daqueles de interesse regional. As questões locais não são tão complexas e uma maior parcela do eleitorado demonstra verdadeiro interesse pelas medidas postas em votação. Os assuntos que são submetidos à decisão do povo são, principalmente, os de fusão de duas ou mais cidades, de elaboração das respectivas constituições, de levantamento de empréstimos e de concessão de privilégios. Tem, porém, pouco valor o voto popular quando se trata do *referendum* de questões locais ou estaduais nos seguintes casos: 1) quando a questão em jôgo é tão insignificante ou de natureza tão local que não pode ser de interesse para aquêles que se devem manifestar a respeito; 2) quando os problemas são tão complicados e técnicos que o eleitor não dispõe de meios para informar-se a respeito; 3) quando é tão grande o número de questões submetidas a sua decisão que êle não pode, mesmo que consiga formar um juízo satisfatório a respeito de algumas delas, informar-se a respeito dos méritos de tôdas.

(1) *Government and Politics of Switzerland*, de Robert C. Brooks (World Book Company, 1918, pág. 164).

Entre alguns dos evidentes resultados do emprêgo da *iniciativa* e do *referendum* estão os fatos de que, não raro, certas medidas de importância vital que os legislativos primam por ignorar têm sido postas em vigor por meio da decisão das urnas e em virtude do emprêgo do instrumento da *iniciativa*, exercendo êsse instrumento conseqüentemente, um efeito indireto sôbre as próprias assembléias e, aumentando o interesse dos eleitores, conforme o demonstra a média do eleitorado em face das petições dessa espécie e do *referendum*.

Os resultados da adoção das medidas de *iniciativa* e de *referendum* variam, consideravelmente, de acôrdo com as disposições em vigor a seu respeito disposições essas aprovadas pelos estados, e também de acôrdo com a atitude do eleitorado e das autoridades públicas em face do aumento do contrôle popular sôbre o govêrno. Califórnia, um dos primeiros estados a dar à *iniciativa* e ao *referendum* a necessária oportunidade, tem feito o mais amplo uso dêsses instrumentos na aprovação ou rejeição de leis. Em um ano, o povo do Estado da Califórnia foi convocado para se manifestar sôbre 48 projetos de lei, tanto locais como estaduais. O uso da *iniciativa* e do *referendum* para questões estaduais pode ser revelado com a seguinte tabela:

MEDIDAS DE INICIATIVA SUBMETIDAS A ESCRUTÍNIO POPULAR A PARTIR DE 1911: 76 (2)

Aprovada desde 1911: 21 — Rejeitadas desde 1911: 55

Ano	N.º	Aprovadas	Rejeitadas
1912	3	—	3
1914	17	6	11
1915	—	—	—
1916	4	1	3
1918	6	1	5
1920	10	3	7
1922	11	4	7
1924	4	2	2
1926	8	1	7
1928	2	0	2
1930	5	1	4
1932	6	2	4
Total	76	21	55

(2) Devemos essa tabela ao Dr. John R. Haynes. Vide também sua mensagem intitulada *Direct Government in California* (Senate Document N. 738, 64th Cong, 2.º Sess., fevereiro de 1917).

MEDIDAS DE REFERENDUM SUBMETIDAS A ESCRUTÍNIO POPULAR DESDE 1911: 22

Medidas legislativas aprovadas: 8 — Medidas legislativas rejeitadas: 14

Ano	N.º	Aprovadas	Rejeitadas
1912	3	—	3
1914	4	3	1
1915	2	—	2
1916	1	—	1
1918	1	—	1
1920	5	2	3
1922	3	1	2
1924	—	—	—
1926	1	—	1
1928	2	2	—
1930	—	—	—
1932	—	—	—
Total	22	8	14

Entre as leis importantes que foram aprovadas pelo voto popular notam-se: a referente ao sistema de títulos de Torrens, relativa às terras de propriedade de estrangeiros, a de maiores verbas para as escolas, a do sistema orçamentário estadual, a de redistribuição de verbas pelo legislativo, a de registro eleitoral permanente e várias outras relativas ao controle do comércio de bebidas. Os eleitores não aprovaram muitos projetos de lei, inclusive que dizia respeito à taxa eleitoral, o relativo ao imposto único — que foi por quatro vezes submetida a sua decisão — o de uma lei sobre água e energia elétrica e um outro sobre uma certa taxa que seria cobrada pelos serviços de utilidade pública prestados pelo Estado. Em vista das numerosas propostas apresentadas ao eleitorado, acredita-se que se manifestou, na aprovação dos projetos postos em votação, uma parcialidade pouco comum.

A experiência da Califórnia não está de acordo com a crença generalizada de que é um grupo relativamente pequeno do eleitorado que introduz as leis no sistema de legislação do país. Utilizando os votos depositados nas urnas nas eleições do governador ou de todos os membros da assembléia como uma medida cujos padrões variam de 80 a 96 por cento do total de votos numa dada eleição, os dados às leis postas em votação raramente descem a 50 por cento do total de votos. O número de votos em eleições de autoridades menos importantes é, comumente, mais baixo do que os referentes a projetos de lei submetidos à votação popular.

Do ponto de vista dos que defendem a *iniciativa* e o *referendum* como meios de ampliar e de tornar mais seguro o controle popular sobre os processos legislativos, os resultados são, às vezes, bastante decepcionantes. O Professor Thomas faz um resumo dos resultados da *iniciativa* e do *referendum* em Arkansas num período de vinte anos! A partir de 1912, ano em que a *iniciativa* e o *referendum* entraram em vigor, até 1932, vinte e seis emendas propostas foram submetidas ao eleitorado, por força de petição e dezoito pelo de proposta do legislativo. A nova lei de *iniciativa* e re-

ferendum assim como a emenda relativa a títulos das dívidas municipais foram por três vezes submetidas, por petição, à decisão do eleitorado e uma vez por proposta do legislativo. De vinte e seis propostas apresentadas por petição oito foram ratificadas por uma maioria do eleitorado, mas duas foram anuladas pelo Suprema Corte porque excedia o número permitido que era a de três de cada vez. Uma outra foi substituída por um projeto do legislativo que criava taxas locais mais elevadas para as escolas. Outra foi considerada nula pela Suprema Corte por causa de uma emenda posteriormente apresentada. Quatro ainda estão em vigor. Parte de uma outra proposta, limitando as sessões do legislativo a sessenta dias anuais, ainda vigora; mas a limitação dos honorários a seis dólares por dia (isto em 1912) foi substituída por um projeto do legislativo que elevava o subsídio para mil dólares. Fôra antes abandonada uma proposta para o pagamento de seiscentos dólares; isto, provavelmente, não teria conseguido aprovação se não estivesse a proposta aliada a de aumento dos vencimentos do governador e dos juizes da Suprema Corte. Quatro emendas completas e uma parcial podem parecer que não seja um exemplo muito bom para um período de vinte anos. Respondendo à objeção levantada pelos que se opõem à *iniciativa* e ao *referendum*, segundo a qual essas medidas estariam destinadas a provocar o radicalismo, o Professor Thomas acha que num período de vinte anos somente duas das emendas submetidas à votação popular poderiam ser, em qualquer sentido, tidas como um desvio da linha da tradição ou uma ameaça à propriedade privada. (3)

A diminuição do uso da *iniciativa* e do *referendum* (quando as condições não lhes são favoráveis) fica patenteada com a experiência do Colorado. A legislação direta adotada em 1910 foi usada em alguns casos durante vários anos mas, em 1924, nenhuma lei foi proposta pelo povo ou foi submetida a sua aprovação. Desta data em diante, um pequeno número de projetos de leis foi submetido à aprovação do eleitorado por meio da *iniciativa*, não se fazendo, praticamente, uso do *referendum*. Não se pode atribuir totalmente à indiferença do povo o fato de não se ter conseguido obter os resultados que se pretendia com a adoção da legislação direta. As emendas que dispuzeram sobre o emprêgo do *referendum* continuam a cláusula usual relativa à *emergência* e uma outra importante restrição que muito contribuiu para evitar o recurso do apêlo ao eleitorado, visando a aprovação das medidas legislativas. Não fazem referências, por exemplo, a leis “necessárias à manutenção da paz pública, da saúde e da segurança do povo” como não o fazem a “dotações destinadas ao custeio e manutenção das Secretarias e instituições do Estado”. Até que ponto esses limita-

(3) *The Initiative and Referendum in Arkansas Come of Age*, de David Y. Thomas, publicado em *American Political Science Review*, número de fevereiro de 1933. Vide também a síntese dos resultados do emprêgo do *Referendum* em Maryland na mesma publicação.

ções podem impedir o recurso ao eleitorado? Pode-se tirar conclusões dos resultados da sessão legislativa de 1929 em que foram aprovadas 186 leis, das quais cem continham cláusulas de segurança e trinta e três envolviam questões de crédito. Restaram, pois, apenas cinquenta e três que podiam ser vetadas pelos eleitores. Muito embora seja evidente o objetivo manifesto de, com esse processo, evitar as disposições constitucionais relativas ao *referendum*, as côrtes, obedientes à praxe, sustentam que a determinação legislativa quanto à aplicação da cláusula de emergência não está sujeita ao veto do judiciário.

As leis propostas por meio de *iniciativa* tratam de tantos assuntos quanto os tratados nas discussões do legislativo estadual, acontecendo que cerca de metade dos projetos submetidos ao eleitorado por meio da *iniciativa* são por êste rejeitados. E' interessante notar a reação geral do eleitorado. Nas palavras de um estudioso do processo de manifestação direta do eleitorado sôbre projetos de leis no Estado do Oregon onde êsses instrumentos vem sendo usado há alguns anos: "o eleitor parece ser cioso de seus direitos e privilégios como a maioria dos homens; resolutos no sentido de que seu govêrno esteja de fato e teòricamente retirando seus poderes do consentimento dos governados e no sentido de que seus políticos sejam justos e honestos; desejosos de aperfeiçoar suas instituições; dispostos a ouvir conselhos sensatos e acessíveis às opiniões bem formadas no sentido de promover o melhoramento, mas contrários às inovações visionárias; relutando em criar novos órgãos e avaros com os salários dos funcionários públicos, mas dispostos a ceder nesse ponto quando envolve algum benefício; quase a par das novas idéias em matéria de regulamentação social e do trabalho, mas muito atrasados, ainda, e um pouco confusos, a respeito de economias e, até que se convençam dos direitos reais dos candidatos ao dinheiro dos cofres públicos, estão sempre dispostos a economizá-los". (4)

Quanto ao caráter da lei, afirmam que os atos aprovados pelo povo em escrutínios realizados por fôrça do instrumento da *iniciativa* são, de certo modo, superiores aos aprovados pelo legislativo. E' esta uma consequência do fato de que as pessoas mais interessadas pelas medidas propostas são aquelas que elaboram os projetos de leis ou fazem com que outros os elaborem. Por êsse motivo, pois, do método da *iniciativa* (com os amplos debates que, usualmente, acompanham a apresentação de um projeto de lei) resulta um trabalho de tal maneira minucioso de preparação de uma lei que seus objetivos e propósitos são alcançados mais eficientemente do que se ela fôsse elaborada pelo processo legislativo comum.

O resultado mais importante da *iniciativa* é, provávelmente, o efeito que ela exerce sôbre o

eleitorado. Os debates que se travam nas assembleias públicas, nas sociedades de prestígio e, mesmo, nas ruas, revelam a atitude séria do eleitor em face das medidas em projeto. Via de regra, revela-se mais interêsse na discussão dos projetos que vão ser votados do que na consideração dos nomes dos candidatos aos cargos públicos eletivos. Há mais cuidado, honestidade e também conhecimento de causa no primeiro caso do que no último. Não se pode subestimar as vantagens da instrução para a apreciação livre e geral dos argumentos pró e contra. Dando-se a todos os que o desejem a necessária oportunidade de participar nestes debates, a lei por êles votadas passa a ser uma questão de responsabilidade pessoal. O problema do govêrno popular, segundo A. Lawrence Lowell, é o seguinte: estará a legislação direta de tal modo ajustada aos meios de formação de uma verdadeira opinião pública que o povo pode decidir com inteligência tôdas as questões que lhe são submetidas, sem um esforço fora do comum e sem o auxílio de pessoas que usufruem vantagens instigando êsse povo a resolvê-los? Um organismo mal ajustado cria oportunidade para a interferência dos chefões e para os conchavos. Os políticos profissionais controlam as eleições porque o povo é chamado a fazer mais do que pode sem auxílio e quanto mais lhe pedem para decidir as questões em que não está, de um modo geral, interessado. maior será a brecha aberta para o chefe político e seus correligionários". (5)

Muito embora seja evidente o apreciável interêsse demonstrado pela legislação direta, ela não põe em perigo, como muitos temem, a função legislativa desempenhada por meio da representação. Em Oregon, durante um único ano, dos 108 projetos apresentados ao eleitorado, 49 passaram, enquanto o legislativo aprovava nada menos de 1624 dos 4429 projetos nêle em curso. Como conclusão de um notável estudo dos resultados da *iniciativa* e do *referendum* em Oklahoma, seu autor, John H. Base, observa que "a profecia segundo a qual a *iniciativa* e o *referendum* teriam por consequência uma legislação radical e apressada não se realizou. Apresentou-se petições de *iniciativa* e *referendum* para cento e dez casos, mas, sòmente quarenta e cinco chegaram a ser postos em votação. Muitas dessas petições jamais foram deferidas, tendo sido, a maioria delas, apresentadas com propósitos políticos. Em outros casos a petição não pôde ser apresentada por causa da impossibilidade de colhêr o necessário número de assinaturas". (6)

O receio de que se viesse a abusar da medida da revogação de mandato (do que resultariam freqüentes mudanças de autoridades públicas) parece que não se concretizou. Os dados relativos ao

(5) *Public Opinion and Popular Government*, de A.L. Lowell (Longmans, Green and Company, 1914, pág. 230).

(6) *The Initiative and Referendum in Oklahoma*, publicado em *The Southwestern Political Science Quarterly*, set. de 1920.

(4) *The Oregon System at Work*, de Richard W. Montagne, publicado em *National Municipal Review* de abril de 1914.

emprego dessa medida indicam que uma percentagem muito pequena de autoridades públicas foi ameaçada com a cassação e dessa percentagem só a metade foi, por esse meio, afastada do cargo. Durante um período de vinte e cinco anos na Califórnia, dois senadores estaduais, um promotor público, dois supervisores de condado, dois chefes de polícia, três juizes de paz, nove prefeitos, um administrador municipal, quinze diretores de distritos de imigração, três juizes municipais, três escrivães municipais, seis diretores de escola e oitenta e três conselheiros foram afastados dos respectivos postos. A medida quase que tem sido aplicada exclusivamente às autoridades locais. Depois de uma análise cuidadosa dos resultados obtidos, chegou-se à seguinte conclusão: "Tem sido a medida, às vezes, eficientemente empregada para afastar dos cargos autoridades incompetentes, arbitrarias e que não merecem confiança; mas, também, tem sido empregada, ocasionalmente, sem justificativa ou resultados benéficos. Como tôdas as instituições políticas democráticas, não conseguiu esse instrumento atingir automaticamente a perfeição e seu valor, em cada caso, depende do critério e da inteligência do eleito que o emprega". (7) Já se está reconhecendo que não é o seu emprego mas a idéia de que pode ser usado que faz com que as autoridades respeitem a vontade do público.

Opinião pública: como torná-la eficiente — A homogeneidade de população e comunhão de interesses é um dos requisitos que tornam possível a formação de uma opinião pública eficiente. Há grandes dificuldades e obstáculos quase insuperáveis tanto na formação dessa opinião pública como na sua manifestação eficiente quando estão em jogo influências contrárias (como as exercidas por preconceitos de raça, religião e classe) e os conflitos entre interesses egoísticos. Também é necessário que haja liberdade de discordância. A minoria deve ter o direito de propagar suas opiniões por todos os meios pacíficos e honestos a sua disposição. Deve haver a mais ampla liberdade de organização em matéria de manifestação e defesa de opiniões. Uma condição essencial a qualquer forma de governo popular é, finalmente, a de que a vontade da maioria, clara e honestamente exposta, deve ser acatada e que a minoria deve aceitar as decisões até que sua própria opinião possa prevalecer. A opinião pública não se tem mostrado eficiente no controle do governo popular em alguns países porque as minorias não querem acatar as decisões da maioria. De outro lado, a opinião pública, quando manifestada pela maioria, se inclina, às vezes, no sentido de ignorar a oposição feita pela minoria que procura reagir por meios até violentos. É essencial que a opinião pública, quando manifestada por aqueles que exercem o controle, seja tolerante com as opiniões de outros grupos para que possa haver um processo progressivo de acomodação e satisfa-

ção dos pontos de vista da minoria. É através de uma opinião pública relativamente esclarecida e representativa que o espírito da democracia se impõe, porque "numa democracia", diz o Ministro Hughes da Suprema Corte, "é a opinião pública que empunha o cetro".

Para tornar eficiente a opinião pública, o meio necessário parece ser o de escolher a melhor maneira de apresentar honesta, imparcial e integralmente os fatos ao povo. Lippmann acha que seria melhor que a opinião pública interviesse menos frequentemente do que de fato intervém, porque ela não pode apreciar se não os princípios gerais em jogo e não entende as conclusões técnicas dos especialistas! Outros acham que a esperança da democracia está exatamente numa opinião pública alerta que tende a aumentar sua participação nos negócios públicos e que pela maior divulgação das informações necessárias a um melhor entendimento das relações sociais, essa opinião pública se tornará um instrumento mais eficiente de melhoria do bem-estar humano. Se o indivíduo, como cidadão e eleitor, tiver liberdade para pensar e manifestar suas idéias e, por meio do voto, participar de tôdas as fases das atividades de governo, como poderia formar-se sua opinião de modo a tornar-se bastante poderosa para orientar os negócios públicos? Que importância tem a discussão para o entendimento dos problemas públicos de hoje? Quantos cidadãos podem distinguir entre a informação do rádio (que só traz benefícios e melhorias para o pequeno número dos que estão nela interessados) e a divulgação de fatos que despertam o interesse do público em geral? Seria vantajosa uma maior educação do povo a respeito dos negócios públicos? Até que ponto a opinião pública faz pressão contínua e indiscutivelmente sobre as autoridades e as organizações públicas?

O que é realmente difícil em matéria de relação entre a opinião pública e o governo popular foi admiravelmente, definido, anos atrás, por Woodrow Wilson: "As discussões travadas nos últimos anos a propósito da reforma de nossos sistemas e métodos políticos levou-nos de novo ao ponto de onde partimos: iniciamos nossas aventuras políticas como uma nação que tivesse um objetivo distinto, isto é, o de colocar o controle do governo nas mãos do povo e de implantar um governo baseado na opinião pública realmente democrática em sua estrutura e motivos. Estamos mais interessados nisto do que em tornar eficiente o governo. Eficiência significa força e esta pode significar tirania e nós queríamos ter liberdade a qualquer preço. Temo-la. Agora. Depois de cento e trinta e tantos anos de experiência descobrimos que não temos eficiência e nem controle. Diz-se (e se concorda com o dito) que todo o nosso sistema representativo está nas mãos da "máquina política"; que o povo já não mais sabe realmente escolher os seus representantes; que estes não servem ao interesse geral a não ser quando são obrigados por uma força extraordinária ou pela agitação, sendo, porém, realmente

(7) Frederick L. Bird e Frances M. Ryan, *op. cit.*, pág. 342.

controlados por influências pessoais e privadas; que não existem, em parte alguma, uma pessoa que possa ser publicamente considerada responsável; que é um brinquedo de esconde-esconde a descoberta de quem deve ser punido, premiado, preferido ou rejeitado. Diz-se, em suma, que o processo de governo entre nós corre ao acaso e que o de controle é obscuro e inoperante. Por isso, voltamos de novo ao começo. Devemos, caso seja verdadeira pelo menos uma parte do que se diz, nos dedicar, imediatamente, à tarefa de descobrir meios de tornar nossos governos — quer os de nossas cidades, de nossos estados, quer o do país — representativo, responsável e eficiente”. (8)

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

BENTLEY, A. F. — *The Process of Government*, (University of Chicago Press, 1908).

BRYCE, James — *The American Commonwealth*, (The Macmillan Company, 1910) — edição revista, Vol. II).

LOWELL, A. Lawrence — *Public Opinion and Popular Government*, (Longmans, Green and Company, 1914).

— *Public Opinion in War and Peace*, (Harvard University Press, 1923).

(8) *Hide and Seek Politics*, de Woodrow Wilson, publicado em *North American Review*, nov. 1910.

LIPPMANN, Walter — *Public Opinion*, (Harcourt, Brace and Company, 1922).

— *Plantom Public*, (Harcourt, Brace and Company, 1925).

GRAVES, W. Brook — *Readings in Public Opinions: Its Formation and Control*, (D. Appleton — Century Company, Inc., 1928).

LASWELL, Harold D. — *Propaganda Technique in the World War*, (Alfred A. Knopf, 1927).

— *Psychopathology and Politics*, (University of Chicago Press, 1931).

BERNAYS, Edward L. — *Crystallizing Public Opinions* (Boni e Liveright, 1923).

ANGELL, Norman — *The Public Mind: Its Disorders; Its Exploitation*, (E.P. Dutton & Company, Inc., 1928).

— *Public Opinion and World Politics* (editado por Quincy Wright — University of Chicago Press, 1933).

HOLCOMBE, Arthur N. — *The Foundation of the Modern Commonwealth*, (Harper and Brothres, 1923).

DEWEY, John — *The Public and Its Problems*, (Henry Holt & Company, Inc., 1927).

ELLIOTT, Harrison S. — *The Process of Group Thinking* (Association Press, 1927).

(Continua)