

FERNANDO TAVEIRA DA FONSECA
Coordenação

O poder local em tempo de Globalização

uma história
e um futuro

Coimbra • Imprensa da Universidade

C E F A

centro de estudos e formação avançada

(Página deixada propositadamente em branco)

15.50€

FERNANDO TAVEIRA DA FONSECA
Coordenação

O poder local em tempo de Globalização

uma história
e um futuro



Coimbra • Imprensa da Universidade

C E F A

centro de estudos e formação autárquica

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Imprensa da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA
António Barros

PAGINAÇÃO
António Resende
[Universidade de Coimbra]

EXECUÇÃO GRÁFICA
G.C. - Gráfica de Coimbra, Lda.
Palheira • Assafarge - Apart. 3068
3001-453 Coimbra Codex

ISBN
972-8704-32-1 (IUC)
972-8809-11-5 (CEFA)

DEPÓSITO LEGAL
229953/05

© JUNHO 2005, IMPRENSA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PEQUENAS REPÚBLICAS, GRANDES ESTADOS.
PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA
ENTRE ANTIGO REGIME E LIBERALISMO

Introdução

A análise das formas políticas (nelas incluídos os aspectos materiais, sociais e mentais, têm sido relacionados — pelo menos desde Weber e, mais tarde, Foucault — com as condições materiais de «produção do poder» (ou da «comunicação política»). Essas condições incluem:

- questões do âmbito do imaginário (nomeadamente, do imaginário político, designadamente, as ideias correntes sobre como é o homem, o que é a sociedade, o que é governar, quais os fins do bom governo);
- questões ligadas à imaginação jurídico-constitucional (o que é a «constituição», qual é o imaginário dogmático dos constitucionalistas);
- questões estruturais ligadas à própria estrutura da comunicação política, como, por exemplo, a dimensão e natureza do universo dos actores e dos destinatários (ou objectos) da acção política;
- questões relativas ao âmbito da «governança» (*governance*), como as suas áreas de acção e os seus objectivos;
- questões relativas aos aspectos logísticos da «governança» (meios humanos, financeiros, comunicacionais).

Aqui entra, nomeadamente, uma questão estruturante: a do carácter «macro» do novo modelo de organização política «estadual» do liberalismo, por oposição ao carácter «micro» da antiga polis ou ao carácter parcelado (pluralista, descentralizado) da monarquia do Antigo Regime.

O novo Estado

A grande novidade estrutural da época moderna final, esta do foro das formas de implantação territorial da política, é o aparecimento de grandes Estados.⁽¹⁾

Claro que os grandes Estados punham problemas novos (já os estavam a pôr desde o início das grandes monarquias modernas) quanto à gestão territorial do poder nestes novos espaços alargados.⁽²⁾ Mas, agora, instaurado o dogma da soberania do povo, põem também novos problemas políticos.

Em primeiro lugar, um Estado grande não é, apenas, um Estado com um grande território. É também, (e, sobretudo, no plano político), um Estado de muita gente. Ora o princípio da soberania popular, ao generalizar a cidadania e os direitos de participação a toda a gente, fizera, mesmos dos pequenos Estados territoriais, Estados de muita gente. Os problemas decorrentes eram vários. Um deles — talvez o mais imediato — era o das formas viáveis de organizar a participação política, já que as antigas formas de liberdade republicana (participação) eram compatíveis com as cidades Estados (ainda assim, de cidadania restrita ...), mas impossíveis de conceber nestes Estados de massas. Depois, a questão da falta de homogeneidade da população, em termos de capacidades, de riquezas, mesmo de raças. Nestas sociedades pouco integradas, mas de cidadania universal, a ameaça de dissolução política era iminente. Finalmente, a questão da gestação de um sentimento de pertença comum, que justamente promovesse a integração e prevenisse as convulsões sociais e políticas.

Esta é, fundamentalmente, a nova agenda dos liberais, que trabalham, já não sobre projectos de cidades ideais, mas sobre o concreto de Estados constituídos e existentes, herdando do passado um território, uma população, factores e diferenciação social e tensões internas.⁽³⁾

Propostas como a da liberdade como resistência (e não como participação), a distinção entre «cidadãos activos» e «cidadãos passivos» (ou entre «nacionais» e «cidadãos»), a instituição do mandato meramente «representativo» (por oposição ao mandato «imperativo», como forma de desvincular o pequeno mundo dos representantes do grande mundo dos representados), a centralização política (ou, numa estratégia diferente, a descentralização ou o federalismo), a generalização e unifica-

⁽¹⁾ Ao tema dedica Constant, explicitamente, os *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays* [datando de 1796-1807]. Paris, Aubier, 1991 (introd. de Henri Grange) [1796-1807].

⁽²⁾ Cf. Ana Cristina Nogueira da Silva, *A constituição espacial do Estado moderno*, Lisboa, Estampa, 1998.

⁽³⁾ Este é um dos temas fortes de Constant em *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne*. Presentation et notes de René-Jean Dupuy, Paris, Imprimerie Nationale, Editions, 1992.

ção do direito sob a forma da lei geral (*maxime*, do «código», uma espécie de «maquinofactura» normativa), com a consequente proscricções dos direito locais ou das variações da interpretação da lei, a constituição da opinião pública (e não tanto do sufrágio) como foro de diálogo político, a promoção de uma educação pública homogeneizadora ou a fabricação de um sentimento nacional, por meio de símbolos ou de cerimónias cívicas, respondem a esta necessidade de operar politicamente em macro-unidades. Do mesmo modo que os medos da multidão, das massas, da diversidade das paixões (frente à unidade de uma razão), dos partidos e das facções, da pluralidade do direito ou das suas interpretações, do sufrágio universal ou mesmo apenas do sufrágio directo, dos dialectos locais e das tradições regionais, eis, em reverso, faces do mesmo problema.

«Nação», «nacional», «pátria».⁽⁴⁾

«Nação», «nacional» e «pátria» são palavras antigas.

O *Diccionario de la lengua castellana* (1726-1737) regista os seguintes sentidos: «Nación — El acto de nacer. En esse sentido se oia en el modo de hablar de nación, de lugar de Nacimiento. La coleccion de los habitadores de alguna Provincia, Pals ô Reino. Se usa frequentemente para significar qualquier Extrangero [...] Nacional — de una terra. Lo que es proprio de alguna Nación, o es natural de ella [...] Nacionalidad — Afección particular de alguna Nación, ó propiedad de ella. Lar [...] Nacionalmente — Con la propiedad ô costumbre de atguna Nacion».

Rafael Bluteau escreve, num sentido já um pouco mais modernizável: «Nação. Nome colectivo, que se diz de gente, que vive em alguma grande região, ou Reyno, debaixo do mesmo senhorio. Nisto se differença Nacção de Povo. porque nacção comprehende muitos povos, a assim Beirões, Minhotos, Alentejanos, & compõem a Nação portuguesa».

Como se vê, ambos os léxicos remetem para um laço natural de pertença a um território ou a uma comunidade, marcados pelo nascimento. Paradoxalmente para nós, «de nação» podia ser um estrangeiro que, justamente por causa da sua natureza, se contrapunha aos da terra (v.g., a «nação francesa», «gente de nação» [judeus]). A palavra remetia, portanto, para factos naturais, como o nascimento ou o amor a sua terra.⁽⁵⁾

(4) Cf. Silvestre Pinheiro Ferreira, sobre «nação» e «corpos»; e Manuel Borges Carneiro, sobre «estados».

(5) As *Siete partidas* referem-se a esta mesma ligação natural que cria laços políticos, ao falarem de «vassalo natural» e de «senhor natural» (por oposição a vassalo ou senhor por pacto de vassalagem).

A pátria era também o lugar de nascimento, o lugar de que se era próprio (Pátria [...] El Lugar ó Ciudad ó Pais en que se ha nacido. Metaphoricamente se toma por el lugar proprio de qualquier cosa, aunque sea inmaterial, *Diccionario de la lengua castellana*).

Fora do sentido da palavra estava qualquer ideia de pertença artificial, por pacto ou por qualquer tipo de escolha, embora a eleição permanente de uma terra como lugar de residência, a educação vivida nela, pudessem criar esse amor que também define a pertença à Nação.⁽⁶⁾

Ou seja, nas pequenas comunidades de que tratavam os clássicos, o amor à pátria é um sentimento natural. Este é ainda o fio condutor da reflexão medieval e primo-moderna sobre o amor político, ou seja, o amor da comunidade e da pátria, entendido ainda o termo como «lugar de nascimento» («la pátria chica», a «terra natural», de um onde decorrem os conceitos de «senhor natural» e de «súbdito natural»).

Já então se falava, no entanto de uma outra pátria, com a qual os laços afectivos eram mais diluídos (a *patria communis*), correspondente à sede do tribunal mais elevado para o qual se podia apelar. Neste sentido, Roma era a pátria dos cristãos e as capitais dos reinos, as pátrias dos reinícolas.

A pátria pactícia: o republicanismo

No séc. XVIII, uma nova evolução do conceito de pátria está a consumir-se. Agora, a pátria é o Estado, o grande Estado da época tardo-moderna e contemporânea. Daí que o entendimento do amor à pátria tenha que mudar correspondentemente. Agora, trata-se de um sentimento artificial a ser construído contra a natureza dos sentimentos, por múltiplas formas de inculcação — desde elementos jurídicos, como a comunidade da constituição e das leis, a elementos políticos, como a outorga de direito políticos de activa participação, ou a elementos simbólicos, como o culto da bandeira e do hino nacional, as cerimónias cívicas, a construção de heróis comuns. O amor natural da pátria não apenas não é o decisivo, como passa a ser perturbador de um são patriotismo. Porque, agora, o amor da pátria *chica* torna-se num sentimento egoísta, paroquial, que corrói o sentimento de solidariedade nacional (cf. Viroli, *Republicanesimo*, Baris, Laterza, 1999, 74).

⁽⁶⁾ Sobre a pátria e o amor da pátria no período medieval é o clássico estudo de E. Kantorowicz, «Pro patria mori» (hoje publicado, com introdução de Pierre Legendre e outros, em Ernst Kantorowicz, *Mourir pour la patrie*, Paris, PUF, 1984, 105-141).

Também este conceito de pátria tinha sido fortemente reelaborado pelos iluministas franceses. Já não se tratava mais da pátria chica tradicional, o torrão onde se nascera ou onde se tinha um pouco de terra. Mas um lugar, mais ou menos idealizado em termos territoriais, de convivência sob as mesmas leis. Voltaire escrevia, no seu *Dictionnaire philosophique*, 1752: «Onde fica a pátria ? Ela não é o bom campo, de que proprietário, que habita também uma bela casa, possa dizer «Este campo que eu laboro, esta casa que eu construí, são meus; vivo aí protegido por leis que nenhum tirano pode infringir». Quando outros que, como eu, possuem campos ou casas, se reúnem no seu interesse comum, eu tenho o meu voto numa assembleia, eu sou uma parte do todo, uma parte da comunidade, uma parte do domínio. É aí que está a minha pátria».⁽⁷⁾

Também nos Estados Unidos da América — nação para mais confrontada com dois problemas estruturais na construção de uma comunidade política — a extensão do território e a diversidade étnica, cultural e religiosa dos seus habitantes — o republicanismo desempenha um papel central na consolidação do novo Estado. Alguns textos de Thomas Jefferson⁽⁸⁾ exprimem bem as indecisões então correntes. Jefferson começa por considerar que o governo directo, tal como praticado nas repúblicas antigas «*is evidently restrained to very narrow limits of space and population. I doubt if it would be practicable beyond the extent of a New England township*». A alternativa é, então, a de um poder representativo muito ligado à vontade dos representados: «*where the powers of the government, being divided, should be exercised each by representatives chosen either pro hac vice, or for such short terms as should render secure the duty of expressing the will of their constituents. This I should consider as the nearest approach to a pure republic which is practicable on a large scale of country or population*».⁽⁹⁾ Daí que, nos grandes Estados, a garantia de um regime republicano residisse na divisão de poderes e num modelo de governo representativo em que o sistema de mandato político e a exiguidade dos mandatos impedisse a apropriação do poder pelos representantes.

Num último degrau de evolução — o da construção de uma pátria universal, coincidente com a Humanidade — o amor da pátria transformar-se-ia num universalismo, que possibilitaria a federação universal, posta como meta da evolução política do homem, nomeadamente de acordo, tanto com o universalismo iluminista do séc. XVIII, como, mais tarde, com a federação universal proposta pela filosofia

⁽⁷⁾ V. texto em anexo.

⁽⁸⁾ Sobre ele, [<http://etext.lib.virginia.edu/jefferson/>] e [<http://memory.loc.gov/ammem/mtjhtml/mtjhome.html>].

⁽⁹⁾ Thomas Jefferson to John Taylor, 1816. ME 15:19.

política comtiana.⁽¹⁰⁾ Em contrapartida, a prevalência de uma concepção naturalista do amor da pátria — i.e., a ideia de que não pode haver amor da pátria senão em relação à pequena comunidade em que se nasce ou se vive quotidianamente a vida real — explica republicanismos de tipo municipalista e federalista, que ocorrerão também a partir, sobretudo, dos meados do séc. XIX (cf. Catroga, 1991, II, 198).

Um representante paradigmático deste republicanismo federativo utópico é Charles Renouvier (1815-1903) [*Uchronie: l'utopie dans l'histoire, esquisse historique apocryphe du développement de la civilisation européenne tel qu'il n'a pas été, tel qu'il aurait pu être*, Paris: Bureau de la Critique philosophique, 1876 p. 287/290. Depois de salientar que «On observe au sein d'un même Etat une extrême diversité d'humeurs, de caractères et de travaux; de graves et même irrémédiables divergences d'intérêts et de doctrines, enfin des rivalités qui conduisent au développement des passions les plus subversives», encontra na submissão geral à lei o princípio de coesão dos novos grandes Estados: «La loi égalise, garantit et protège, permet, prohibe, réprime, a des tribunaux pour appliquer ses prescriptions, une force armée pour exécuter leurs arrêts [...] Si l'œuvre fédérative des sociétés est plus difficile que l'œuvre sociale simple, c'est uniquement à cause de l'intervalle qui sépare le concept de l'ordre juridique, chez des associés naturels moins apparents, d'un groupe plus vaste et plus disséminé, moins sensiblement obligé de vivre en paix, mais non pas moins rationnellement ni moins moralement obligé. Des parties considérables de cet intervalle ont été franchies, quand se sont formés les grands Etats modernes, où un même ordre légal s'étend sur une suite de méridiens et régit, de leur propre volonté, des populations diverses, opposées d'intérêts et souvent entraînées par des passions qui se heurtent».

Mas esta criação de um grande império — o império da Humanidade pode ainda progredir, se se estender no espaço o império da lei: «On s'approchera plus encore du but lorsque, se désaccoutumant de chercher la norme de leurs désirs, et de ce qui est possible en fait de relations réciproques des peuples, dans les administrations, qui se tiennent volontaire en garde contre le mieux, et dans les diplomaties dont le métier est de dresser et d'éviter des embûches, et le sort ordinaire d'y tomber, les citoyens bien intentionnés de chaque république et les travailleurs des différentes sphères d'activité physique et mentale, regarderont les uns vers les autres, par-dessus les

(10) Citando Teófilo Braga (apud Catroga, 1991, II, 205), um dos representantes portugueses desta corrente: «era necessário que se operasse na nossa Natureza bruta uma transfiguração», ou, mais concretamente, impunha-se a «metamorfose verdadeira do homem animal, no homem consciente; do animal cheio de egoísmo, e de força sob o império das leis darwinistas, no homem representante da humanidade. Os meios conducentes a esse estágio seriam a arte e sobretudo a ciência», nomeadamente, a ciência positivista que manifestava as leis do progresso humano.

frontières, et s'éleveront à la conscience de leurs devoirs mutuels comme simples agents moraux, et de l'identité de leurs intérêts de paix» (*ibid.*).

Com a revolução liberal, «Nação» passa a evocar a realidade política revolucionária, com a sua assembleia nacional, tudo isto carregado de evocações de conteúdo pactício e contratual mais forte.

Mas a obediência geral às leis não é suficiente. O cimento agregador que promove essa obediência é a virtude, cujo acume está na ideia de «pro patria mori».

A virtude é, portanto, um conceito central do republicanismo, que convém explorar um pouco mais.

A primeira nota é a de que ela não se estabelece sobre nenhum padrão de valores materiais, sobre adesão a uma qualquer concreta filosofia de vida, mas apenas sobre um amor da convivência política, sobre uma solicitude para com as necessidades da vida em comum, sobre uma *charitas reipublicae*, sobre um *amor patriae* (Virolli, p. 70).⁽¹¹⁾ Daí que, para o republicanismo, a república não seja uma comunidade cultural, religiosa ou étnica — uma *natio*, i.e., um grupo humano unido por «valores espessos»⁽¹²⁾ —, mas apenas um colégio político, unido pela referência a um código de conduta política comumente aceite — uma pátria, um tanto na sequência da acepção antiga de *patria communis*, como foro comum, lei comum, partilha de cidadania [cf. *Rechtsgenossen*].⁽¹³⁾ Esta é a principal distinção entre o republicanismo e o comunitarismo, na medida em que este último postula uma ligação essencial dos indivíduos a uma comunidade que é condição para a expressão «da sua identidade e excelência moral»; com isto, acrescentando a partilha de uma concepção comum acerca do bem moral à mera comunidade de uma ideia comum de um direito e de uma justiça como base convencional da vida em comum. Ora, do ponto de vista republicano, construir uma comunidade sobre um particular conceito de bem comum não é construir uma comunidade justa, uma comunidade de todos, mas apenas uma comunidade de alguns (cf., Virolli, *ibid.*, p. 52-54).⁽¹⁴⁾ Mas é também este senti-

⁽¹¹⁾ Numa referência com previsíveis destinatários (aqueles que, hoje, tendem a naturalizar os valores conjunturais que fomentam a convivência pacífica), escreve Virolli: «os teóricos republicanos de hoje deveriam manter esta sabedoria dos clássicos e considerar os confrontos acerca da liberdade política como conflitos entre interesses e concepções partidárias, não como debates filosóficos que tenham como finalidade encontrar ou demonstrar a verdade. (...) quaisquer valorizações dos actos políticos é parcial, apaixonada, partidária; as discussões que têm lugar no mundo real não são nem científicas, nem filosóficas, mas antes retóricas, no sentido clássico do termo», 40.

⁽¹²⁾ A expressão foi usada por M. Walzer, *Thick and thin. Moral argument at home and abroad*, Notre Dame U. P., 1994.

⁽¹³⁾ É neste sentido que quem não é livre não tem pátria, pois, como o estrangeiro, carece de protecção jurídica (cf. Virolli, *op. cit.*, p. 72).

⁽¹⁴⁾ Por isso, também é problemática a relação do republicanismo com o nacionalismo; em princípio, são doutrinas contraditórias, pois a última inclui dimensões étnico-culturais que o

do da convencionalidade política da regra de vida em comum, que impede o republicanismo clássico de cair no dogmatismo moral dos republicanos modernos, que faziam da virtude uma «marmorea quasi severitas» [severidade como que de mármore], ao alcance de Catão, mas não do cidadão comum (cf., *ibid.*, p. 59).⁽¹⁵⁾ Tratando da república romana ou florentina como objectos de história, produziam dela uma visão idealizada, longínqua do sentido de medida com os contemporâneos as descreviam; e, com isto, puderam deslizar para o republicanismo jacobino, desconfiado em relação à sociedade civil e aos homens comuns, substituindo à natural virtude o artificial terror como mola da convivência cívica.

De novo, uma pátria orgânica

No entanto, a ideia de uma realidade natural por detrás da pertença natural não desaparece. O laço do amor a pátria (agora concebida, não como o lugar de nascimento [aquilo a que os espanhóis chamavam «pátria chica»] continua a constituir a primeira virtude e factor de cidadania. Claro que se trata de um amor electivo, que pode provir tanto do nascimento, como da residência, como de uma eleição «arbitrária» (um pouco como a de Lafayette em relação aos Estados Unidos). Sendo, por isso que, no plano da definição dos nacionais, os critérios muito fixistas, como o do sangue, tendem a ser flexibilizados com outros que igualmente possam justificar esse amor que está na base da nacionalidade.

Os constitucionalizos tratam da questão da nacionalidade — antes da cidadania — logo a propósito da qualidade de «português». Mas, por vezes, não distinguem uma coisa da outra, lidando promiscuamente com a qualidade de nacional da qualidade de cidadão. É o que acontece com Basílio Alberto de Sousa Pinto: «Cidadão quer dizer membro da Sociedade Civil [...]. Em regra geral, deve ser cidadão, aquele, que tiver: 1.º capacidade; 2.º amor da pátria. Ora o amor da Pátria conhece-se, primeiro pelo sangue, 2.º pelo Lugar do nascimento» (*Lições de direito político*, 1837, ms. Inédito, do autor; em publicação).

Mas Basílio Alberto nota bem o sentido dos tempos, nesse desvincular a nacionalidade de factores naturais e fixistas. Por isso, critica que a Constituição de 1838 tenha voltado ao *ius sanguinis* quando a Carta já admitira, em contrapartida, o lugar

republicanismo não aceita; mas, em alguns contextos, como no contexto português dos finais do sec. XIX, pode encontrar-se uma convergência entre republicanismo e nacionalismo, nomeadamente enquanto os republicanos identificam a virtude republicana com o amor e dedicação a uma forma particular de comunidade política, sedimentada na história (v. Catroga, 1991, II, 202 ss.).

⁽¹⁵⁾ É esta excessiva exigência do republicanismo quanto à virtude que constitui a crítica implícita de Montesquieu (*Esprit des lois*, IV,5).

de nascimento (*ius soli*) como factor primeiro da definição da nacionalidade⁽¹⁶⁾: «Ora a Constituição só atendeu ao sangue, e o julgou suficiente, e nisto [não] seguiu o sistema moderno, que observando que os estrangeiros podiam prestar serviços e ser úteis, tornaram mais fácil o poder ser qualquer cidadão. Antigamente, isto era dificultoso se não impossível, como se vê no ALv. de 1433, onde os estrangeiros são excluídos para não gozarem dos benefícios [...] Isto porém foi-se abrandando Aqui também (no n.º 5) a Constituição revoga a nossa Legislação; até mesmo a Constituição de 20 seguia nisto a legislação francesa, a qual presume que o amor da Pátria provem da educação, e mais fundamentos, que já dissemos, presumindo que o filho pelo sangue, educação e remorso que observou em seu pai há-de ter perdido [...]», (ibid., 26 v.).

Naturalmente que, com o advento do romantismo alemão, algo muda. A Pátria e a Nação voltam a ser entidades naturais e orgânicas. E isto não deixou de cunhar as palavras e as ideias constitucionais, também em Portugal.

Mitigar os poderes do Estado grande. Mecanismos institucionais

A limitação do poder do Estado parte deste novo problema de um Estado enorme que, para ser governável, teve que ser dotado de um poder forte e eficaz. No plano jurídico-constitucional, este poder é a lei. Daí que surja a concepção do carácter inútil e nefasto de fazer com que a lei ultrapasse os seus limites. Neste ponto, os alvos filosóficos eram, por um lado, o utilitarismo de Bentham — para quem o interesse colectivo ou privado pode fundamentar a violação de direitos individuais básicos (cf. Benjamin Constant, *Cours ...*, «*Développemens. Chapitre premier, Des droits*

⁽¹⁶⁾ *Constituição de 1838*: Artigo 6.º – São cidadãos Portugueses: 1.º – Os filhos de pai português nascidos em território português ou estrangeiro; 2.º – Os filhos legítimos de mãe portuguesa e pai estrangeiro, nascidos em território português, se não declararem que preferem outra nacionalidade; 3.º – Os filhos ilegítimos de mãe portuguesa que nascerem em território português, ou que havendo nascido em país estrangeiro, vierem estabelecer domicílio em qualquer parte da Monarquia; 4.º – Os expostos em território português cujos pais forem desconhecidos; 5.º – Os filhos de pai português que tiver perdido a qualidade de Cidadão, uma vez que declarem, perante qualquer Câmara Municipal, que querem ser cidadãos portugueses; 6.º — Os estrangeiros naturalizados; 7.º – Os Libertos.

Carta constitucional de 1826: Art. 7.º – São Cidadãos Portugueses: § 1.º – Os que tiverem nascido em Portugal, ou seus Dominios, e que hoje não forem Cidadãos Brasileiros, ainda que o Pai seja Estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço da sua Nação. § 2.º – Os filhos de Pai Português, e os ilegítimos de Mãe Portuguesa, nascidos em País Estrangeiro, que vierem estabelecer domicílio no Reino. § 3.º – Os filhos de Pai Português, que estivesse em País Estrangeiro em serviço do Reino, embora eles não venham estabelecer domicílio no Reino. § 4.º – Os Estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião; uma Lei determinará as qualidades precisas para se obter Carta de Naturalização.

individuels», 221-295)⁽¹⁷⁾ — e, por outro lado, a crítica da teoria da vontade geral, de J.-J. Rousseau⁽¹⁸⁾ (cf. Id., *Cours ... , Développemens*. Chapitre premier, «De la souveraineté du peuple et de ses limites», 11 ss.).

No plano das instituições de direito público, diversos eram os expedientes para evitar a possibilidade de aumentar a força do Estado e impedir a sua interferência com o agir dos privados:

- necessidade de descentralização administrativas, para evitar a intervenções arbitrárias e mal informadas de poder central;
- sistema bicameral, enfraquecendo o legislativo, pois a verdadeira causa dos abusos parlamentares não decorreria do sufrágio directo, mas do carácter não limitado da assembleia, quer relativamente ao respeito por direitos individuais inderrogáveis, quer pela inexistência de uma segunda câmara. As Câmaras eram, assim, consideradas sobretudo, como um *forum* de diálogo e de contraposição de opiniões e não como um lugar da vontade pré-determinada e vinculada de simples mandatários do povo.⁽¹⁹⁾

⁽¹⁷⁾ «Le droit est un principe, L'utilité n'est qu'un résultat. Le droit est une cause, l'utilité n'est qu'un effet. Vouloir soumettre le droit à l'utilité, (c'est vouloir soumettre les règles éternelles (l'arithmétique à nos intérêts de chaque jour)», *Cours ... Développemens*, 279. A crítica de Bentham ao carácter metafísico e sofisticado dos chamados direitos naturais, que poderiam ser opostos às próprias leis também lhe merece uma resposta: a resposta esperada da oponibilidade dos direitos naturais dos indivíduos em relação às leis: «L'obéissance a la loi est un devoir; mais, comme tous les devoirs, ii n'est pas absolu, ii est relatif; i repose sur la supposition que la loi part d'une source légitime, et se renferme dans de justes homes. Ce devoir ne cesse pas, lorsque la loi ne s'écarte de cette règle qu'à quelques égards. Nous devons au repos public beaucoup de sacrifices; nous nous rendrions coupables aux yeux de la morale, si, par un attachement trop inflexible a nos droits, nous troubliions La tranquillité, des qu'on nous sensible, au nom de la loi, leur porter atteinte. Mais aucun devoir ne nous lie envers des lois telles que celles que l'on faisait, par exemple, en 1793, ou même plus tard, et dont l'influence corruptrice menace les plus nobles parties de notre existence. Aucun devoir ne nous lierait envers des lois qui non seulement restreindraient nos libertés légitimes, et s'opposeraient a des actions qu'elles n'auraient pas le droit d'interdire, mais qui nous en commanderaient de contraires aux principes éternels de justice ou de piété, que l'homme ne petit cesser d'observer sans démentir sa nature» (*Cours. Développemens ...*, 280/281). Na sua preocupação de tipificar os casos de desobediência legítima às leis, Constant enumera, como vícios abrogantes da lei: a retroactividade, o atentado à moral, a instauração da desigualdade (ou a especialidade das leis; i.e., a violação da sua generalidade)».

⁽¹⁸⁾ V. também, o cap. «Des imitateurs modernes des Républiques de l'antiquité», em *L'esprit de conquête ...*, cit.; ou *Principes de politique applicables à tous les Gouvernements* (Version De 1806-1810), Pref. T. Todorov, Paris, Hachette-Littératures, 1971.

⁽¹⁹⁾ Daí a proibição de discursos escritos, *Cours*, p. 76 (também em *Cours ...*, «Développemens. Chapitre VIII», «Des discours écrits», 218-223); pois o discurso escrito mostrava, ou uma indisponibilidade para a compatibilização das opiniões próprias com as dos outros; ou, pior ainda, a materialização de um mandato imperativo, fixo, que os representantes tivessem que seguir indefectivelmente: «VII. Aucun discours écrit ne peut être lu dans l'une ou l'autre chambre (i). Observations. Quand les orateurs, dans une assemblée, sont obliges de parler d'abondance, celui qui

- sufrágio censitário com um censo baixo, para alargar universo eleitoral;⁽²⁰⁾
- independência judicial e sistema de júri;
- protecção da opinião pública, por meio de leis liberais de imprensa.

A cidadania constitucional

O problema dos grandes Estados era, também, o do poder das multidões, a que a concessão genérica da cidadania tinha levado.

As necessidades de governar em grande, conduziam à tentação da estandarização, da obtenção de automatismos e de regras gerais. Para Constant, isto era uma infelicidade:

«Les conquérants de nos jours, peuples ou princes, veulent que leur empire ne présente qu'une surface unie, sur laquelle l'oeil superbe du pouvoir se promène, sans rencontrer aucune inégalité qui le blesse ou borne sa vue. Le même code, les mêmes mesures, es mêmes règlements, et, si l'on peut y parvenir, graduellement la même langue, voilà ce qu'on proclame la perfection de toute organisation sociale. La religion fait exception; peut-être est-ce parce qu'on la méprise, la regardant comme une erreur usée, qu'il faut laisser mourir en paix. Mais cette exception est la seule; et l'on s'en dédommage, en séparant, le plus qu'on le peut, la religion des intérêts de la terre.

prend la parole est naturellement conduit à répondre à celui qui l'a précédé. Les raisonnements qu'il vient d'entendre ont fait impression sur son esprit, il ne peut les bannir de sa mémoire; et, lors même qu'il s'est préparé à suivre une autre série d'idées, il en a rencontré de nouvelles qu'il est forcé d'amalgamer aux siennes pour les appuyer ou les combattre. De la sorte, une véritable discussion s'engage, et les questions sont présentées sous leurs divers points de vue. Quand les orateurs se bornent à lire ce qu'ils ont écrit dans le silence de leur cabinet, us ne discutent plus, ils amplifient: ils n'écourent point, car ce qu'ils entendraient ne doit rien changer à ce qu'ils vont dire: us attendent que celui qu'ils doivent remplacer ait fini: ils n'examinent pas l'opinion qu'il défend, ils comptent le temps qu'il emploie, et qui leur paraît un retard [...]. En bannissant les discours écrits, nous créerons dans nos assemblées ce qui leur a toujours manqué, cette majorité silencieuse qui, disciplinée, pour ainsi dire, par la supériorité des hommes de talent, est réduite à les écouter, faute de pouvoir parler à leur place; qui s'éclaire, parce qu'elle est condamnée à être modeste, et qui devient raisonnable en se taisant. Une majorité de ce genre fait en Angleterre la force et la dignité de la chambre des communes, tandis que l'éloquence de quelques orateurs en fait l'ornement et l'éclat» (Cours ..., cit, 76-80). Daí o aparte, frequente nas Cortes portuguesas, «Está a ler!». Sobre a oralidade como estilo parlamentar típico, cf. o belo livro de Carlos Petit, *Discurso sobre el discurso. Oralidad y escritura en la cultura jurídica de la España liberal*, Huelva, Universidade de Huelva, 2000.

⁽²⁰⁾ As vantagens do alargamento do sufrágio seriam: exercer uma influência directa sob representantes da Nação e obrigá-los a preocupar-se com o melhoramento da sua sorte, assim como o obrigaram ricos a servir povo para obter os seus votos (cf. *Political writings*, cit., 72.

Sur tout le reste, le grand mot aujourd'hui, c'est l'uniformité. C'est dommage qu'on ne puisse abattre toutes les villes pour les rebâtir toutes sur le même plan, niveler toutes les montagnes, pour que le terrain soit partout égal: et je m'étonne qu'on n'ait pas ordonné à tous les habitants de porter le même costume, afin que le maître ne rencontrât plus de bigarrure irrégulière et de choquante variété.

Il en résulte que les vaincus, après les calamités qu'ils ont supportées dans leurs défaites, ont à subir un nouveau genre de malheurs. Ils ont d'abord été victimes d'une chimère de gloire, ils sont victimes ensuite d'une chimère d'uniformité».⁽²¹⁾

O que está por detrás deste horror à uniformidade é, na verdade, uma concepção realista, historicista, da sociedade, bem característica do romantismo político, venha ele da Escola Histórica Alemã, de Guizot ou de Constant.⁽²²⁾

Daí a preocupação de distinguir os direitos civis, competindo a todos os nacionais, dos direitos políticos, apanágio apenas de alguns. De facto,

«Aucun peuple n'a considéré comme membres de l'Etat tous les individus résidant, de quelque manière que ce fût, sur son territoire. Il n'est pas ici question des distinctions que, chez les anciens, séparaient les esclaves des hommes libres, et qui, chez les modernes, séparent les nobles des roturiers. La démocratie la plus absolue établit deux classes: dans l'une sont relégués les étrangers et ceux qui n'ont pas atteint l'âge prescrite par la loi pour exercer les droits de cité: l'autre est composée des hommes parvenus à cet âge, et nés dans le pays. Il existe donc un principe d'après lequel, entre les individus rassemblés sur un territoire, il en est qui sont membres de l'Etat, et il en est qui ne le sont pas. Ce principe est évidemment que, pour être membre d'une association, il faut avoir un certain degré de lumières, et un intérêt commun avec les autres membres de cette association» (*Cours...cit.*, 117).

⁽²¹⁾ *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne*, Présentation et notes de René-Jean Dupuy, Paris, Imprimerie Nationale, Editions, 1992.

⁽²²⁾ «Tandis que le patriotisme n'existe que par un vif attachement aux intérêts, aux moeurs, aux coutumes de localité, nos soi-disant patriotes ont déclaré la guerre à toutes ces choses. Ils ont tari cette source naturelle du patriotisme, et l'ont voulu remplacer par une passion factice envers un être abstrait, une idée générale, dépouillée de tout ce qui frappe l'imagination et de tout ce qui pane à la mémoire. Pour bâtir l'édifice, ils commençaient par broyer et réduire en poudre les matériaux qu'ils devaient employer. Peu s'en est fallu qu'ils ne désignassent par des chiffres les cites et les provinces, comme ils désignaient par des chiffres les légions et les corps d'armée, tant ils semblaient craindre qu'une idée morale ne pût se rattacher à ce qu'ils instituaient!» (*ibid.*, 87 [cap. 13]).

A *propriedade* é tomada com Constant como a *base de redução do universo da política*, ao ser tomada como determinante da inclusão ou não no censo eleitoral. Não, na verdade, porque se negasse ou a cidadania ou mesmo o patriotismo aos menos ricos; mas porque a propriedade era uma condição da liberdade, da responsabilidade e da capacidade, necessárias à participação nas decisões sobre os negócios públicos.⁽²³⁾

«I. Les droits politiques consistent à être membre des diverses autorités nationales, à être membre des autorités locales des départements, et à concourir à l'élection de ces diverses autorités.

II. Sont aptes à exercer les droits politiques tous les Français qui possèdent, soit une propriété foncière, soit une propriété industrielle, payant un impôt déterminé,⁽²⁴⁾ soit une ferme, en vertu d'un bail suffisamment long et non résiliable, et qui, par cette possession, existent sans le secours d'un salaire qui les rende dépendants d'autrui» (p. 116).

«Mais ce principe a besoin d'une extension ultérieure. Dans nos sociétés actuelles, la naissance dans le pays et la maturité de l'âge, ne suffisent point pour conférer aux hommes les qualités propres à l'exercice des droits de cité. Ceux que l'indigence retient dans une éternelle dépendance et qu'elle condamne à des travaux journaliers, ne sont ni plus éclairés que des enfants sur les affaires publiques, ni plus intéressés que des étrangers à une prospérité nationale dont ils ne connaissent pas les éléments, et dont ils ne partagent qu'indirectement les avantages.

Je ne veux faire aucun tort à la classe laborieuse. Cette classe n'a pas moins de patriotisme que les autres classes. Elle est prête souvent aux sacrifices les plus héroïques, et son dévouement est d'autant plus admirable, qu'il n'est récompensé ni par la fortune, ni par la gloire. Mais autre est, je le pense, le patriotisme qui donne le courage de mourir pour son pays, autre est celui qui rend capable de bien connaître ses intérêts. Il faut donc une condition de plus que la naissance et l'âge prescrits par la loi. Cette condition, c'est le loisir indispensable à l'acquisition des lumières, à la rectitude du jugement. La

⁽²³⁾ *Cours*, 116-123; *Cours ...*, «Développements. Chapitre XIX, «De la propriété», 267-271.

⁽²⁴⁾ «J'avais été d'avis dans mes *Principes de politique* de n'accorder des droits de cité qu'aux propriétaires fonciers, et l'expérience m'a éclairé. J'ai vu que dans notre siècle la propriété industrielle était une propriété plus réelle encore et surtout plus puissante que celle du sol, et, reconnaissant mon erreur, j'ai corrigé mon ouvrage».

propriété seule assure ce loisir, la propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques» (*Cours*, p. 118).

Mas os cuidados a ter com os não proprietários não terminavam aqui. Ainda que não se lhes desse a faculdade de deliberar sobre as coisas públicas (capacidade de serem eleitos), a concessão da capacidade de eleger os mais aptos poderia também corromper a ordem natural da sociedade:

«Remarquez que le but nécessaire des non-propriétaires est d'arriver à la propriété tous les moyens que vous leur donnerez, ils les emploieront dans ce but. Si à la liberté de facultés et d'industrie que vous leur devez vous joignez les droits politiques que vous ne leur devez pas, ces droits, dans les mains du plus grand nombre, serviront infailliblement, à envahir la propriété. Ils y marcheront par cette route irrégulière, au lieu de suivre la route naturelle, le travail: ce sera pour eux une source de corruption, pour l'Etat une source de désordres. Un écrivain célèbre a fort bien observe que, lorsque les non-propriétaires ont des droits politiques, de trois choses il en arrive une : on ils ne reçoivent d'impulsion que d'eux-mêmes, et alors us détruisent la société; ou us reçoivent celle de l'homme ou des hommes en pouvoir, et us sont des instruments de tyrannie; ou ils reçoivent celle des aspirants au pouvoir, et ils sont des instrument de factions. J'établis donc des conditions de propriété, et je les établis également pour les électeurs et pour les éligibles» (*Cours...*, cit. 120).

A conclusão impõe-se:

«Dans tous les pays qui ont des assemblées représentatives, il est indispensable que ces assemblées, quelle que soit d'ailleurs leur organisation ultérieure, soient composées de propriétaires. Un individu, par un mérite éclatant, peut captiver la foule; mais les corps ont besoin, pour se concilier la confiance, d'avoir des intérêts évidemment conformes à leurs devoirs. Une nation présume toujours que des hommes réunis sont guidés par leurs intérêts. Elle se croit sûre que l'amour de l'ordre, de la justice et de la conservation aura la majorité parmi les propriétaires. Ils ne sont donc pas utiles seulement par les qualités qui leur sont propres; us le sont encore par les qualités qu'on leur attribue, par la prudence qu'on leur suppose, et par les préventions favorables qu'ils inspirent. Placez au nombre des législateurs, des non-propriétaires, quoique bien intentionnés qu'ils soient, l'inquiétude des propriétaires entravera toutes leurs mesures. Les lois les plus sages seront soupçonnées, et par conséquent désobéies, tandis que l'organisation opposée aurait concilié

l'assentiment populaire, même à un gouvernement défectueux à quelques égards» (*Cours...*, cit., 120-121).⁽²⁵⁾

Uma outra consequência da inoperacionalidade da extensão dos poderes representativos à multidão é a importância agora atribuída à opinião pública (em Constant, em Guizot, em Mill). A questão liga-se, de novo, a um aspecto estrutural das novas sociedades políticas, caracterizadas pela sua magnitude: a opinião pública constituiria o modo de comunicação próprio «dos nossos grandes impérios modernos, com as suas grandes populações [em que] os cidadãos não podem comunicar entre eles senão pela imprensa, exprimindo a sua opinião; apenas por meio da opinião pública podem as autoridades receber deles e restituir-lhes a luz, sendo esta troca necessária para que cidadãos e autoridade sigam a mesma via» (Pierre Rosanvalon, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985).⁽²⁶⁾ Neste sentido, a opinião pública poderia mesmo substituir o voto formal.

De algum modo, o próprio poder da coroa no constitucionalismo monárquico de tipo cartista — como, mais tarde, as soluções cesaristas e anti-parlamentares — fundam-se nesta insuficiência do sistema representativo nos grandes Estados e na solução de confira num poder carismático de um líder para dialogar extra-eleitoralmente com o povo, curto-circuitando o diálogo político elitista, partidocrático e plutocrático do sistema representativo estabelecido.

De novo, estamos perante estratégias de, não podendo reduzir os novos grandes Estados, reduzir drasticamente o seu universo político, de modo a que nele se pudessem instituir as regras democráticas que tinham podido ser levadas a cabo nas pequenas repúblicas.

⁽²⁵⁾ A medida da propriedade também é objecto de consideração: «Une propriété peut-être tellement restreinte, que celui qui la possède ne soit propriétaire qu'en apparence. Quiconque n'a pas en revenus, dit un écrivain qui a parfaitement traité cette matière la somme suffisante pour exister pendant l'année, sans être tenu de travailler pour autrui, n'est pas entièrement propriétaire. Il se trouve, quant à la portion de propriété qui lui manque, dans la classe des salariés. Les propriétaires sont maîtres de son existence, car ils peuvent lui refuser le travail. Celui qui possède le revenu nécessaire pour exister indépendamment de toute volonté étrangère, peut donc seul exercer les droits de cité. Une condition de propriété inférieure est illusoire: une condition de propriété plus élevée est injuste» (*Cours...*, cit., 122). Explicando muito bem a relação entre propriedade e capacidade política, *Principes de politique applicables à tous les Gouvernements* (Version De 1806-1810), Pref. T. Todorov, Paris, Hachette-Littératures, 1971 (cap. VI, «De l'esprit propriétaire»).

⁽²⁶⁾ Remusat, *De la liberté de la presse ...*, 1819, cit. por P. Rosanvalon, 1985, 68.

