

Estudos Eleitorais

TSE - N.1, jan./abr. 1997

O Sistema de Representação Proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro

Miguel Reale

Nascido em São Bento do Sapucaí/SP, filósofo, jurista, professor catedrático de Filosofia do Direito da Universidade de São Paulo e ex-reitor dessa universidade, Miguel Reale é autor, entre outras obras, de *Filosofia do Direito*; *Pluralismo e liberdade*; e *Teoria tridimensional do Direito*.

O binômio presidencialismo – representação popular

1. Tal como foi planejado o oportuno ciclo de conferências promovido pela douta Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, não me cabe tratar da teoria do presidencialismo, como regime distinto de governo, nem dos valores teóricos do sistema de representação proporcional, mas sim das correlações que entre ambos possam ou devam existir. Temos, em suma, um binômio a perquirir, indagando das vantagens ou dos inconvenientes da representação proporcional em um ordenamento presidencialista do governo.

O primeiro problema a considerar-se é se, *in abstracto* e no plano concreto da experiência política, há efetiva *compatibilidade* entre os dois termos em apreço, e, na hipótese afirmativa, qual a natureza e o alcance dessa relação.

No regime parlamentar, não obstante as múltiplas variantes de sua formulação doutrinária ou de sua realização prática, torna-se manifesta a correlação entre a gênese eleitoral dos Parlamentos e a dos órgãos que neles haurem a sua força e autoridade. É claro que, quanto maior for a

fidelidade à gama das opiniões e dos interesses que agitam e dividem o eleitorado, menores serão, no regime parlamentar, as possibilidades de um governo liberto de transações e de compromissos, refletindo-se a complexidade ou as fraquezas do Legislativo, de maneira imediata e necessária, no modo de ser dos órgãos administrativos.

2. Se entre o parlamentarismo e a representação proporcional existe um vínculo estreito e natural, o mesmo não se poderá dizer do governo presidencial, máxime se for este considerado segundo as linhas do modelo clássico elaborado pelos constituintes norte-americanos no século XVIII.

No entanto, apesar de ser menos aparente a correlação, não pode deixar de haver, evidentemente, um nexo de ordem lógica, envolvendo problemas merecedores da atenção não só dos juristas, como dos sociólogos e dos políticos.

Deve-se observar, aliás, que a doutrina da representação proporcional, consoante justa ponderação de Maurice Duverger, já passou por duas fases: a primeira, de cunho jurídico, fundada no pressuposto de um mandato coletivo e impessoal conferido pela Nação ao conjunto de seus representantes; a segunda, de natureza sociológica, tal como veio se afirmando sobretudo em nosso século, por meio de teorias que configuram a representação proporcional em termos de funcionalidade prática ou concreta entre o eleitorado e os membros do corpo legislativo. À luz da teoria jurídica, teríamos o binômio mandante-mandatário, enquanto que, na de caráter sociológico, o que mais se impõe é uma funcionalidade entre o modelo e a sua imagem, buscando-se uma captação cada vez menos formal e mais autêntica da opinião pública, ou, mais precisamente, da vontade popular.¹

3. Não me é possível nesta conferência tratar da distinção algo subtil sugerida por alguns autores, como o citado Duverger ou por Georges Burdeau,² entre *representação das opiniões* e *representação das vontades*.

¹ DUVERGER, Maurice. *L'évolution du Droit Public* : études em l'honneur d'Achille Mestre, Paris, 1956. p. 211 e ss.: Esquisse d'une théorie de la représentation politique.

² BURDEAU, V. G. *Traité de Science Politique*, Paris, 1956. t. 6: p. 236 e ss.

des, sendo certo, porém, que as últimas tendências da doutrina são no sentido de reconhecer-se que o que importa é a representação das vontades, por meio de escolhas concretas e não de escolhas ideais, ou seja, a captação da vontade popular de tal maneira que não fiquem tolhidas as possibilidades de um governo independente e eficaz.

Pouco adiantaria um governo que fosse a cópia rigorosa das mutáveis opiniões populares, e, depois, ficasse desarmado, inerte, mero joguete das flutuações, das incertezas e das surpresas da opinião pública.

O mundo de hoje exige cada vez mais governos que governem, muito embora cresça, paralelamente, igual exigência de fiscalização por parte dos órgãos legislativos.

De qualquer forma, é entre o extremo da *fidelidade* rigorosa e o da *eficácia* plena que se desenrola o drama da Democracia em nossa época, visto como a experiência tem demonstrado que, quanto mais se procura uma correspondência micrométrica entre a opinião pública e o governo constituído, mais surgem embaraços à ação prática dos governantes, dada a multiplicação injustificada dos partidos, a pretexto de matizes de opinião pública, no mais das vezes simples resultantes de divergências personalistas.

4. Considerado, por conseguinte, o problema sob esse amplo prisma sociológico e político, é inegável que o presidencialismo assume feições próprias, e passa por dificuldades singulares, quando um país deixa de adotar o sistema majoritário para se ordenar segundo o sistema da proporcionalidade.

Se os fundadores do regime presidencial tiveram em vista, como se depreende, sobretudo, das palavras de Hamilton,³ constituir um governo capaz, habilitado para a ação prática, segundo os imperativos pragmáticos que parecem uma segunda natureza da gente ianque, é natural que até hoje os Estados Unidos da América do Norte não tenham admitido o sistema da proporcionalidade, mantendo-se, neste ponto, fiéis à mesma ori-

³ HAMILTON propugnava “a energia e a autonomia necessárias ao governo, responsável porque livre”. (V. *The Federalist*, n. 70.)

entação dominante na monarquia constitucional da Inglaterra. Nem será demais observar que os dois países em que o regime democrático apresenta maior índice de estabilidade e de continuidade, apesar das mais violentas crises sociais e dos mais impressionantes conflitos militares que tiveram de afrontar, são exatamente a Inglaterra e os Estados Unidos, isto é, duas nações que até hoje não se deixaram seduzir pelo mito da representação proporcional.⁴

Estamos, por conseguinte, diante de um problema opcional que não pode ser reduzido a uma simples questão de ordem técnica. Erram redondamente aqueles que pensam serem os sistemas eleitorais simples processos técnicos, de tal sorte que não conteriam qualquer finalidade intrínseca, mas teriam puro valor instrumental, como se fossem suscetíveis de uma aferição de ordem quase construtiva, tal como resulta da ilusória afirmação que, durante algum tempo, andou em voga: “Com a representação proporcional, a formação do melhor governo passa a ser o resultado de um cálculo aritmético (...)”

Na realidade, de acordo com justa ponderação de um grande mestre, debaixo das estruturas técnico-formais, com que se entretecem os mais engenhosos sistemas de captação da vontade popular, lateja sempre um problema de princípio, uma questão teórica e doutrinária, que é preferível afrontar diretamente, em lugar de a deixar perigosamente oculta ou adormecida.

Dessarte, para apreciarmos o problema da representação proporcional ou de qualquer outro sistema eleitoral, uma resposta positiva ou negativa deverá ser previamente dada a estas perguntas: “A fidelidade à representação das correntes de opinião pública deve ser mantida ao ponto de se comprometerem as condições indispensáveis a um governo eficaz? Na hipótese de não ser possível um equilíbrio entre autenticidade (entendida como a correspondência rigorosa entre a representação e a massa do eleitorado, com toda a sua gama de opiniões e de interesses) e a eficácia do governo, para que lado deverá pender a nossa preferência?”

⁴ Empregamos a palavra mito no sentido técnico de um princípio que, além de suas possíveis razões lógicas, se funda em um poderoso lastro de ordem emocional.

Por outro lado, admitida a possibilidade de uma correlação funcional entre autenticidade e eficácia, surgiriam, como é natural, dificuldades compreensíveis, de ordem lógica e prática, a começar pelo critério de aferição do grau de eficácia julgada indispensável à direção da coisa pública, eis que para alguns o governo deve ser cada vez mais *determinado* pela infra-estrutura eleitoral, como se fosse dever primordial dos que se acham à testa do estado acomodar-se ou ajustar-se às múltiplas e imprevistas variações do querer popular.

5. O temor de acentuar-se o índice de eficácia, em detrimento da fidelidade da representação, justifica-se amplamente, sobretudo nos países sul-americanos, nos quais sempre existe um caudilho em gestação, muitas vezes acalentado pelos homens de maior responsabilidade na vida democrática dos partidos.

Não tem faltado, e seria absurdo que faltasse, a observação de que o presidencialismo na América do Sul tem sido a porta aberta para os governos unipessoais, tal a soma de poderes que os presidentes enfeixam em suas mãos, dando-lhes a ilusão da perpetuidade.⁵

Na América do Norte foram múltiplos os fatores que impediram que o regime presidencial tivesse igual sorte. Sem entrarmos na apreciação de peculiaridades econômico-financeiras ou de condições específicas de formação cultural bem diversas das nossas – matéria, aliás, já objeto de profundas análises –, desejaríamos lembrar aqui apenas que o Presidente da República dos Estados Unidos da América do Norte, sem positiva participação constitucional na função legislativa, se encontra em maior dependência em relação à Câmara dos Deputados e ao Senado, de sorte que o fortalecimento da administração federal veio se processando paulatinamente, graças a providências, acomodações e compromissos de natureza pragmática, sem incursões desmedidas nas esferas recíprocas de competências. A preocupação pelas soluções administrativas concretas explica,

⁵ V., entre outros, os trabalhos de JORRIN, *Governments of Latin America*, New York, 1953, e MACDONALD, *Latin America, politics and government*. 2. ed., New York, 1954.

além do mais, a possibilidade de nos Estados Unidos haver períodos governamentais em franca minoria nas Câmaras dos Representantes, sem que o país se veja a braços com crises insuportáveis.

Não se deve esquecer outra particularidade, que tem escapado aos estudiosos nacionais do problema: é que a legislação nos Estados Unidos não envolve, de maneira direta e decisiva, *as relações da vida privada*, visto como os problemas de natureza civil desenvolvem-se nos quadros da *Common Law*, por meio de elaboração judicial e costumeira, sem se sentir esta presença do legislador, que no Brasil se manifesta nos menores passos de nossa existência. Daí existirem na República do Norte menores motivos para atrito, menos freqüentes ocasiões para que o eleitor, na sua qualidade de homem comum, sinta na própria carne os efeitos benéficos ou maléficos das leis que se multiplicam assustadoramente.

O problema na história do Direito Eleitoral pátrio

6. É sabido que o Brasil, como em geral os países latino-americanos, constituiu o seu presidencialismo segundo o modelo norte-americano. São quase acordes os tratadistas em reconhecer que o governo presidencial explica-se, historicamente, nos países sem uma experiência de lutas e de reivindicações promovidas ou sustentadas pelos corpos legislativos, às vezes obrigados a assumir atitudes de heroísmo e rebeldia, e, também, naqueles que, em virtude de múltiplas conjunturas, dentre as quais avulta a distância geográfica, não se desenvolveu o espírito de suspeita ou de prevenção contra o poder pessoal. Incompreensível, assim, no ambiente europeu, o presidencialismo encontrou o seu *habitat* na América, quando os monarcas foram substituídos pelos presidentes, com uma gama variável de atribuições merecedoras de mais atento cotejo por parte dos mestres de Direito Constitucional Comparado.

No caso brasileiro, os dois fatores histórico-geográficos acima apontados encontram plena confirmação, demonstrando o acerto da ob-

servação de Hans Kelsen de que a república presidencial foi concebida segundo o modelo da monarquia constitucional, sendo ambos “Democracias em que o elemento autocrático é relativamente forte”.⁶

Na realidade, a imagem popular do Imperador Pedro II, sobranceiro aos interesses e aos conflitos dos partidos, foi um fator psicológico importante na aceitação popular do presidencialismo, muito embora pudesse ter sido adotado por simples mimetismo político: nada nos predispunha contra o poder pessoal inerente ao governo concebido pelos mentores de Filadélfia, pois é inegável que o Poder Moderador fora, no 2º Reinado, antes fonte de serenidade do que de decisões abruptas ou violentas.

7. Compreende-se, assim, a mais forte dose de autonomia que se infunde no presidencialismo brasileiro, máxime em um ponto de tamanho relevo, qual seja, o do poder de iniciativa legislativa, problema que será versado em profundidade pelo embaixador Oswaldo Trigueiro, mas ao qual não posso deixar de me referir, dada a sua íntima ligação com o tema que me foi atribuído.

Enquanto na América do Norte, pelo apego intelectualista e formal ao princípio da separação dos poderes, se recusou ao Presidente qualquer participação direta no ato legislativo, salvo o direito de veto, que só pode ser total; no Brasil, como nas demais Repúblicas sul-americanas, prevaleceu maior senso das realidades concretas, conferindo-se ao Chefe do Executivo ampla e, às vezes, privilegiada situação no tocante à iniciativa de projetos de lei. É esse um mérito irrecusável e próprio do presidencialismo latino-americano, pois só agora tende a converter-se em situação de direito a situação de fato há muito tempo vigorante na grande República do Norte, onde cresce, dia a dia, a interferência do Executivo na função de legislar, mediante artifícios vários e graças à boa vontade de deputados que atuam como veículos dos projetos elaborados nos diversos departamentos técnico-federais.⁷

⁶ KELSEN, Hans. *General theory of law and State*, Harvard University Press, 1946. p. 301.

⁷ Segundo GALLOWAY, cerca de metade dos projetos de lei provêm, atualmente, dos vários departamentos federais ou do próprio Presidente. Além disso, o emprego crescente de *delegações legislativas*

Não obstante tal situação, nossas construções dogmático-jurídicas continuaram a reduzir o *Poder Legislativo* à Câmara dos Deputados e ao Senado, à luz de uma rígida e inexistente *separação de poderes*, quando, com mais procedência, talvez, pudéssemos repetir o ensinamento de Pimenta Bueno no tocante à Constituição Imperial, levando em conta a participação do Chefe do Executivo: “O nosso Poder Legislativo é composto de três ramos, ou neles dividido”.⁸

8. Se, no que se refere aos poderes do Presidente, o constituinte de 1891 se afastou do modelo norte-americano, também o fez no tocante ao processo de eleição do primeiro magistrado do País.

Não será exagero afirmar que, se adotamos o presidencialismo norte-americano, jamais perdemos de vista a experiência política dos povos

fortalece, dia a dia, a posição do Chefe do Executivo, máxime tendo em vista a preferência por leis *standards*, que alargam ainda mais o campo de discricionariedade administrativa, sem embargo do poder de veto que, dentro de certo lapso de tempo, podem exercer a Câmara e o Senado sobre os atos presidenciais porventura havidos como exorbitantes. (Cfr. BINKLEY, *The relation of the President to Congress*, “Parlam. Affairs” 1949. v. 3, p. 20 e ss.; e SCHWARTZ, *Delegated legislation in America: procedure and safeguards*, “Modern Law Rev.”, 1948, XI, p. 449 e ss.)

Pelo direito de *veto*, mesmo sendo inadmissível a rejeição *parcial* de uma proposta legislativa (no Brasil, chega-se ao absurdo de vetar-se uma só palavra, alterando-se todo o significado da lei!), o Executivo norte-americano tem logrado compensar as desvantagens de uma oposição majoritária no Congresso.

⁸ PIMENTA BUENO. *Direito público brasileiro*. Rio de Janeiro, 1857. v. 1, p. 49.

Sob esse ponto de vista, a Constituição de 1891 não incidiu no exagero das de 1934 e de 1946, que declaram competir o Poder Legislativo exclusivamente à Câmara e ao Senado (v., respectivamente, arts. 22 e 37), pois o art. 18 de nossa primeira Carta republicana rezava: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, *com a sanção do Presidente da República*”, redação correspondente à do art. 13 da Constituição Imperial, de 25 de março de 1824.

Em abono da atual redação do texto constitucional, há esta lição de Rui Barbosa: “O Presidente da República apenas sanciona e promulga os atos do Congresso Nacional. Mas, não os sancionando, bastam dois terços de uma ou outra Câmara para lhe inutilizar o veto; e a resolução não sancionada se promulgará sem a sanção, com todo o vigor da autoridade legislativa. Só o Congresso, pois, legisla. Só ele, em última análise, faz a lei”. (*Comentários à Constituição Federal*, São Paulo, 1933, v. 2, p. 7). Penso, todavia, que esse é um modo de apreciar a matéria, não pelo que *normalmente* acontece, mas à vista dos casos excepcionais. Aliás, mesmo quando é rejeitado o veto, a exigência de um *quorum* de dois terços demonstra estar sendo reconhecida a participação positiva do Presidente da República no ato legislativo. Diríamos, *hegelianamente*, que o *não* do Poder Executivo se insere e se integra dialeticamente no *sim* superador do Parlamento. No regime norte-americano, onde o poder de veto é restrito, e inexistente a competência presidencial para proposição de leis, reconhece-se ser o Presidente órgão relevante da função legislativa. É verdade que o poder do Executivo — escreve, por exemplo, o ex-Presidente Taft — é apenas negativo no caso de veto, mas a história de sua origem demonstra ser ele *legislativo em sua natureza*. (Cf. BERNARD SCHWARTZ, *American constitutional law*. Cambridge, 1855. p. 99 e ss.).

Em certos momentos de nossa vida pública, como tem acontecido em São Paulo, os governadores em minoria na Assembléia subsistem graças ao *veto*, que é um fator de grande alcance nas vicissitudes de nosso sistema de representação proporcional. Uma estatística sobre este ponto seria extremamente útil ao esclarecimento de nosso tema.

européus, especialmente dos mais ligados a nós por tradições étnico-culturais, de sorte que é visível a influência do parlamentarismo continental europeu nas vicissitudes de nossas repetidas revisões de sistemas constitucionais ou de processos eleitorais.

Sob esse ponto de vista, preferimos, de um lado, a *eleição direta do Presidente da República* (outro ponto em que, forçoso é reconhecer, antecipamo-nos à experiência norte-americana, ainda presa a um sistema de eleição indireta puramente fictício ou ilusório) e, de outro, deixamos em suspenso, de forma um tanto ambígua, nos primórdios da República, o problema da eleição da Câmara dos Deputados.

Pela Constituição de 1891, a “Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos estados e pelo Distrito Federal, *mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria*” (art. 28).

Estabeleceu-se, outrossim, o número de deputados em proporção que não excedesse de um por 70 mil habitantes, e, consagrando-se uma norma que iria constituir crescente entrave à legítima representação proporcional do povo brasileiro, fez-se prevalecer um discutível critério federalista também na Câmara dos Deputados, para se assegurar a cada estado o mínimo de quatro representantes, abstração feita da respectiva população.

9. Se, como afirma Hans Kelsen, entre outros, “a divisão territorial do corpo de eleitores é incompatível com a idéia da representação proporcional”⁹ e se, no dizer pacífico dos autores, no sistema de representação proporcional perdeu o primitivo sentido a distinção, ainda persistente entre nós, entre *maioria e minoria*, como se esta fosse necessariamente sinônimo de oposição, seria preciso reconhecer que a Constituição de 1891 garantia a *representação minoritária*, mas excluía a *representação proporcional*. Não pensaram, todavia, assim os mais eminentes exegetas do texto constitucional, como João Barbalho e Carlos Maximiliano.

Não obstante os esforços de eminentes parlamentares, como Assis Brasil, João Barbalho e Gil Goulart, e apesar da invocação de longa e bela

⁹ Cfr. *op. cit.*, p. 297.

tradição proporcionalista que nos vinha do regime imperial, desde os estudantes pernambucanos Inácio de Barros Barreto e Nabor Carneiro Cavalcanti, até os vultos de Tavares Bastos, João Mendes e José de Alencar,¹⁰ baldados foram os esforços tendentes a restituir ao texto constitucional o que aos reformistas parecia ser *o sentido autêntico do texto constitucional*.

Segundo João Barbalho, a cláusula final do art. 28 resultara de uma falha de redação, pois a emenda aditiva, aprovada por unanimidade, dizia: “representação *das minorias* (e não *da minoria*) com mais propriedade e acerto”.

Não me parece, contudo, que tenha havido simples lapso de redação: não se pode excluir, sumariamente, a hipótese de ter havido o propósito deliberado de admitir-se a representação minoritária, sem se avançar até ao princípio da proporcionalidade, o qual não contava, na época, antecedentes que justificassem a sua imediata adoção.¹¹ Penso que os estadistas da Primeira República, interessados na reforma do regime, com Ruy Barbosa à frente, pensavam mais na legitimidade da representação da maioria e da minoria do que no princípio da proporcionalidade.

Explica-se, desse modo, por que durante a chamada Primeira República, não se tenha ido além da adoção do *voto cumulativo*. Como sintetiza Carlos Maximiliano, “dividiam-se os estados em distritos eleitorais de quatro ou cinco representantes; cada eleitor dispunha de tantos votos quantos eram os deputados; podia dar todos os sufrágios a uma chapa completa, distribuí-los conforme as suas simpatias e até conferi-los, na íntegra, a um só candidato. Assim, pela majoração voluntária do sufrágio, a minoria conseguia eleger um representante em cada distrito. Com a prática, os partidos dominantes descobriram modos de burlar a lei em sua finalidade, e, quando não o conseguiam nas urnas, logravam nas câmaras, graças ao arbitrário reconhecimento dos poderes”.¹²

¹⁰ Cfr. JOÃO BARBALHO. *Constituição Federal Brasileira*. Comentários, p. 84 e ss.

¹¹ Na realidade, em 1891 não havia senão o exemplo pouco significativo da adoção da representação proporcional, naquele mesmo ano, no Cantão de Tessino, na Suíça. O abandono do princípio majoritário pelo de representação proporcional é experiência de nosso século, assumindo projeção universal só depois da Primeira Guerra Mundial. (V. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, v. 2, p. 743 e ss.)

¹² MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio, 1948. v. 2: p. 316.

Realizando-se a eleição em distritos eleitorais nos quais se subdividia cada estado, foi possível, raras vezes, à minoria fortemente politizada garantir a própria representação, como ocorreu, por exemplo, no Rio Grande do Sul e em São Paulo.

Na realidade, porém, a nossa história eleitoral, de 1891 a 1930, equivale a uma sucessão de escolhas pré-determinadas, prevalecendo sempre os grupos oligárquicos encastelados na federação de partidos estaduais que, então, efetivamente, detinham todas as rédeas do poder. O máximo que ocorria eram divergências internas, revezando-se os mentores eleitorais ou os *grandes eleitores*, de tal sorte que o jogo da maioria ou da minoria ficava, praticamente, na dependência dos entendimentos entre os presidentes dos estados, conforme a pujança demonstrada nos pleitos, sem qualquer preocupação programática, e com o mais franco desprezo pela liberdade do sufrágio.

A *política dos governadores*, se, de um lado, influiu para a preservação do precário sistema eleitoral então vigente, deve ser considerada, de outra parte, um reflexo do sistema eleitoral mesmo, pois este conduzia, naturalmente, a uma competição entre os grandes estados, a cada um dos quais correspondia um rígido quadro partidário dominando vasta seara eleitoral.

É inegável, como se sabe, especialmente desde as preciosas análises de Maurice Duverger,¹³ a influência dos sistemas eleitorais sobre a vida política, não só por determinar a atitude dos cidadãos, como pelo fato de bitolar a conduta dos partidos, condicionando a sua possibilidade de sobrevivência, impondo compromissos e transações, para, afinal, se refletir no plenário das Câmaras e inserir-se na substância das decisões administrativas.

10. Foi só após a Revolução de 1930 que o Brasil ingressou, efetivamente, em uma quadra de experiência de representação proporcional, a começar pelo Código Eleitoral de 1932, que, “cumprindo uma das promessas da Revolução, implantou entre nós o sistema proporcionalista, fazendo-o nos termos do projeto *Assis Brasil*, de dois turnos simultâneos,

¹³ V. MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris, 1950.

prevendo o primeiro a divisão por quocientes, adotando o segundo o voto plural para as vagas não preenchidas no primeiro”.¹⁴

A significação dessa primeira experiência nas eleições para a Constituinte de 1933 e para a legislatura que se lhe seguiu já foi objeto de oportunas considerações, nada havendo de relevante a acrescentar.

Apraz reconhecer os dois valores verdadeiramente positivos da reforma: a instituição da *Justiça Eleitoral* e a adoção do *voto secreto*, duas colunas mestras de nosso edifício democrático, às quais devemos atribuir a alteração radical verificada nos pleitos que, pelo menos no que se refere à lisura ou aos *valores formais do sufrágio*, contrastam frontalmente com o antigo regime do *bico de pena*, das *degolas eleitorais* e da violência organizada, muito embora, pela intercorrência de outros fatores, possam ser facilmente apontados vícios não menos graves, dado o impacto do poder econômico e da *coaçoão ideológica* sobre as estruturas ainda frágeis de nossa Democracia.

Quanto ao princípio de representação proporcional, também acolhido em nossas leis, produziu ele, no Brasil, desde logo, os mesmos efeitos que já haviam sido observados em outras nações, notadamente o multiplicar-se desmedido dos partidos políticos, com o gravame de uma carência quase absoluta de substância doutrinária. Fabricaram-se, atabalhoadamente, legendas partidárias, destituídas de qualquer lastro teórico, salvo num ou noutro caso, sendo inegável que maior coerência e consciência ideológicas se notavam, paradoxalmente, nas agremiações políticas em conflito com os valores da Democracia liberal.

Não devemos esquecer que, na vivência do Código Eleitoral de 1933, continuaram os partidos a ter âmbito estadual, o que agravava ainda mais a situação no plano da representação nacional: não tardaram a ressurgir velhos processos de equilíbrio ou de composição de forças entre as diversas *bancadas* estaduais, destituída de objetivo ou de significado real a representação proporcional, incapaz de atenuar, como se esperava, as contendas locais ou personalistas.

¹⁴ TRIGUEIRO, Oswaldo. A representação proporcional no sistema eleitoral brasileiro, *Revista Forense*, v. 153, p. 1.

11. Tem sido observado, com razão, que, pelo princípio da representação proporcional, o escrutínio se faz com base nos *partidos políticos*, manifestando-se a vontade do eleitor à vista de diretrizes e de listas de candidatos preestabelecidas: a escolha do cidadão tende a ser, cada vez mais, a escolha de uma escolha feita previamente pelas agremiações partidárias, sem as quais não há eleição que vingue, pois a inclusão do nome do candidato em uma legenda é condição *sine qua non* do sufrágio, por maior que seja o seu prestígio pessoal, a sua riqueza ou a sua cultura.

Não é de se estranhar, por conseguinte, que a experiência do Código Eleitoral de 1933 tenha gerado uma representação sem maior consistência, dada a pluralidade excessiva dos partidos e o seu significado puramente regional, suscitando previsíveis competições interestaduais, com perda do sentido compreensivo e total da política nacional.

Ainda sob o prisma dos valores formais da representação proporcional, cabe ponderar que o sistema então adotado em 1933 para o aproveitamento dos restos permitiu a interferência dos partidos mais fortes nos quadros da representação da minoria, fazendo prevalecer, em segundo turno, os candidatos adversários de menor expressão política ou doutrinária. Foi o que o deputado J. J. Seabra qualificou pitorescamente *esguiço*, arma com a qual as maiorias estaduais, às vezes mera continuidade dos grupos dominantes na época anterior, puderam robustecer ainda mais o seu predomínio nos quadrantes da República.¹⁵

Compreende-se, assim, abstração feita de outras razões, que seria longo em demasia analisar e que ultrapassariam os objetivos singelos desta conferência, a crise que sobreveio em 1937, quando a implantação do Estado Novo tornou inoperantes todos os aperfeiçoamentos introduzidos no Código Eleitoral de 1935.¹⁶

¹⁵ Sobre esse aspecto da questão, cfr. VICTOR NUNES LEAL, O regime representativo e a legislação eleitoral do Brasil, *Revista de Direito Administrativo*, v. 9, p. 419 e ss., e DOMINGOS VELASCO, *Direito Eleitoral*. Rio, 1935.

¹⁶ O princípio da *representação proporcional* já tinha lançado, no entanto, tão fortes raízes em certos meios jurídicos e políticos que se pretendeu proclamar a sua compatibilidade com a Constituição do Estado

12. Restabelecido no País o regime democrático, em 1945, ressurgiu a tese do sistema proporcional e, como sói acontecer em tais momentos, renovaram-se, com mais vigor, antigas esperanças de uma vida política mais autêntica porque fundada na *pureza do sufrágio*.

A lei eleitoral de 1945, elaborada em grande parte sob a égide do Estado Novo, amoldou o princípio da representação proporcional às conveniências práticas do fortalecimento da legenda mais votada, à qual passaram a ser atribuídos os lugares não preenchidos, suprimido, desse modo, o segundo turno.

Como se vê, em 1945 a opção se deu no sentido de garantir-se maior *eficácia*, à custa da *autenticidade*, provocando, desde logo, protestos e reivindicações, os quais levaram a restabelecer-se o sistema de distribuição proporcional dos mandatos legislativos, como já pretendia a Lei de 1935, mediante a adoção do sistema das maiores médias para o aproveitamento das sobras. Daí a nova reforma eleitoral de 1950, a Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, sucessivamente revista e na iminência de sofrer novas alterações, o que demonstra que também no Brasil o Direito Eleitoral revela alto índice de experiências malogradas, renovando-se medidas ontem consideradas obsoletas, e envelhecendo em poucos meses as mais alvissareiras novidades. Não são apenas os conflitos sociais, ou os desajustamentos econômicos, ou o ritmo acelerado dos processos culturais de nosso tempo que explicam a universalidade do apontado fenômeno, devendo haver algo de equívoco na colocação inicial dos dados do problema. Nem valeria consolar-nos afirmando que, tudo somado, é em fraquezas que tais, inerentes à liberdade, que reside a força da Democracia.

Renovaram-se, depois de 1945, as esperanças de uma reforma de nossos costumes políticos, graças à consagração do princípio da representação proporcional, como se a sorte da República dependesse de uma reprodução cada vez mais rigorosa, aritmeticamente calculada e dosada, das tendências relevantes ou insignificantes do eleitorado, como já ocorre-

Novo. (Cfr., nesse sentido, a monografia de GENÉSIO DE ALMEIDA MOURA. *A representação proporcional e a Carta de 10 de novembro de 1937*. São Paulo, 1939, obra nem sempre julgada com a necessária objetividade.)

ra logo após a Revolução de 1930. Quanto a este período, bastará reler as obras de João Cabral e de Gilberto Amado¹⁷ para verificar-se quão altas eram as esperanças então depositadas na representação proporcional, para cujo prestígio cooperavam os exemplos das maiores nações do mundo, a começar pela Alemanha de Weimar.

Em um paralelismo impressionante, os dois períodos de após-guerra, neste nosso atormentado século XX, são agitados por uma onda de entusiasmo, quase lírico, pelas virtudes dos sistemas eleitorais, erguendo-se loas e ditirambos ao princípio da representação proporcional, para, logo em seguida, a experiência amarga demonstrar a necessidade de usar-se do princípio com mais prudência e precaução.¹⁸

13. Apesar de muitas vacilações, mais dois pontos positivos há nas coordenadas da vida brasileira, merecendo nossa atenção: a exigência de partidos de âmbito nacional e a exclusão de votos avulsos ou de sufrágios *extralegenda*. É elogiável esse novo avanço no sentido do fortalecimento partidário, e, como veremos, talvez se encontre nessa linha de direção uma das perspectivas do futuro.

A rigor, partido nacional sem quociente eleitoral que abranja a totalidade do eleitorado nacional é algo de problemático. Se cada estado é um colégio eleitoral, os chamados partidos nacionais reduzem-se, na prática, a uma federação, ou a uma cooperativa de grêmios estaduais, o que explica ainda se conservem fermentos latentes de antigas rivalidades no seio da Federação, sem uma autêntica representação proporcional em íntima conexão com as estruturas partidárias.

Antes de passarmos, porém, ao estudo das conseqüências da representação proporcional no regime presidencial brasileiro, julgo indispensá-

¹⁷ Cfr. JOÃO CABRAL, *Sistemas eleitorais*, Rio de Janeiro, 1929, e GILBERTO AMADO, *Eleição e representação*. Rio, 1931.

¹⁸ Basta lembrar que as reformas eleitorais mais recentes, processadas na Alemanha, na Itália e na França, assinalam a preocupação de atenuar os inconvenientes da representação proporcional no regime parlamentar. Para uma visão panorâmica da matéria, v. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Nápoles, 1954. p. 252 e ss.; NATALE, *La proporzionale e la crisi*, em Nuova Antologia, 1955. p. 319 e ss.; e PADILLA SERRA, *La crisis de la Democracia actual y los sistemas electorales*, em Archivo de Derecho Publico. Granada, 1953-54. p. 89 e ss.

vel tecer algumas considerações sobre a autenticidade dessa representação, dados os naturais reflexos que a matéria terá sobre nosso tema, visto como a eleição direta do Presidente da República é feita pelo conjunto do eleitorado nacional, enquanto que a composição da Câmara dos Deputados se opera por meio dos colégios eleitorais dos estados, do Distrito Federal e dos territórios.

Dos vícios de desigualdade na representação proporcional brasileira

14. Foi a Constituição de 1934, em seu art. 23, que exacerbou em nosso Direito Público o desrespeito ao princípio da representação proporcional, acentuando ainda mais a confusão já verificada em 1891, à qual já me referi, entre representação popular e federalismo.

Em uma Federação, compreende-se que haja igualdade de representantes no Senado, abstração feita da população dos estados que integram a República, tal como o entenderam os fundadores da Democracia norte-americana, muito embora nada impeça, no plano teórico, que haja proporcionalidade até mesmo na Câmara Alta.

Admitindo-se, porém, como me parece razoável, a igualdade de representação no Senado, nada justifica que considerações peculiares ao sistema federalista se insinuem na problemática da representação popular, influenciando na composição da Câmara dos Deputados.

Se os constituintes de 1891 ainda se mantiveram prudentes, já não se pode dizer o mesmo com relação aos de 1934, os quais consagram no § 1º do art. 23 da Carta, então promulgada, o preceito segundo o qual o número de deputados seria fixado proporcionalmente à população de cada estado e do Distrito Federal, “não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de 20, e, desse limite para cima, de um por 250 mil habitantes”, assegurados dois deputados para os territórios.

Quando se convocaram as eleições para a Assembléia Constituinte de 1945, o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, distribuiu, mais ou menos por aproximação, entre os diversos estados, os deputados que deviam constituir a Câmara Federal, nos termos do art. 48 da Carta de 10 de novembro.

Com a Constituição de 1946, todas essas infrações ao princípio da representação proporcional não só foram consolidadas, como ainda se tornaram normas comprometedoras do futuro, tal como resulta do art. 58, que assim dispõe:

“Art. 58. O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada 150 mil habitantes, até 20 deputados, e, *além desse limite, um para cada 250 mil habitantes.*

§ 1º Cada território terá um deputado, e *será de sete deputados o número mínimo por estado e pelo Distrito Federal.*

§ 2º *Não poderá ser reduzida a representação já fixada.”* (sic)

15. Se procedermos a um cálculo da representação, com base nos critérios artificialmente impostos pela Constituição, forçoso é chegar à conclusão de que no Brasil existe, atualmente, apenas aparência de representação proporcional.

Como o demonstram os quadros A e B (anexo), é gritante a desigualdade entre os cidadãos pertencentes aos grandes e pequenos estados, quer se tome como base o resultado do senso demográfico de 1950, quer se aceitem os últimos dados estimativos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a população nacional em janeiro de 1959.

No primeiro caso, estariam faltando na Câmara Federal 17 deputados paulistas, 15 mineiros, cinco baianos e quatro gaúchos. Na segunda hipótese, a desigualdade ainda seria mais acentuada, pois estariam inexplicavelmente ausentes 22 deputados de São Paulo, 15 de Minas, sete da Bahia, cinco do Rio Grande do Sul, três de Pernambuco, um do Paraná e outro do Ceará. Isto significa que milhões de brasileiros não são considerados no cálculo da representação proporcional, ou, por outras palavras, foram sumariamente privados de influir, de maneira paritária, nos destinos

da República. Contra tais disparidades já se manifestaram alguns mestres, a começar pelo eminente professor Antônio de Sampaio Dória, o qual, no seu curso de Direito Constitucional, assim se pronuncia: “Inferiorizar os estados mais populosos, para supervalorizar os de menor população, desiguando, na Câmara dos Deputados, brasileiros iguais perante a lei, é fazer da Federação um monstro, é semear a cizânia entre brasileiros de uns contra os de outros estados, quebrando uma das bases da unidade nacional, contra a Pátria imperecível”.¹⁹

16. No plano prático, os resultados dos dois fatores aqui analisados (distribuição do eleitorado nacional por colégios eleitorais regionais e desrespeito ao princípio da proporcionalidade) tornam-se altamente prejudiciais aos negócios públicos, pois impedem a correspondência natural e necessária entre o potencial demográfico e os encargos e as responsabilidades do governo.

Eis, por exemplo, algumas conseqüências que a apontada desigualdade enseja, sobretudo pelo fato de basear-se a apuração dos pleitos em quocientes eleitorais *regionais*:

a) pode um Presidente da República ser eleito *por maioria absoluta* (se receber, por exemplo, a votação maciça de cinco ou seis dos estados de maior eleitorado) e, no entanto, se achar em *minoría na Câmara* (dada a diversidade de quocientes: elege-se aqui um deputado com apenas 2 mil votos; acolá não bastam 60 mil...);

b) pode uma legenda ser a mais votada no País, e, no entanto, ter posição secundária na Câmara... E, vice-versa, o partido que mais elegeu deputados pode não ter recebido o maior número de sufrágios no País...

c) um partido insignificante no cenário nacional pode conquistar número desproporcional de lugares na Câmara se a sua legenda estiver a serviço da oligarquia dominante em dados colégios eleitorais de estados ou territórios dotados de ponderável bancada e diminuto quociente eleitoral.

¹⁹ SAMPAIO DÓRIA. *Direito Constitucional*. 3. ed., São Paulo, 1953. t. 2: p. 29.

Autenticidade e eficácia da representação no presidencialismo brasileiro

17. Nos limites desta conferência, torna-se-me impossível analisar, por miúdo, o que tem sido a aplicação do princípio da representação proporcional, relativamente à vida dos partidos, no Brasil, mesmo porque só me compete indagar dos efeitos que tenham direta atinência com as condições do governo presidencial. Explicam-se, aliás, as freqüentes remissões a outros temas em virtude da *circularidade* que, tanto na Filosofia, no plano transcendental, como na Ciência Política ou Teoria do Estado, no plano empírico, é uma das características das ciências que visam à unidade por meio de uma multiplicidade coerente de perspectivas.

Seria desnecessário repetir aqui que a representação proporcional não produziu, em nosso meio, o esperado fortalecimento partidário, nem teve como conseqüência a estrutura de partidos efetivamente *independentes e nacionais*.²⁰

Pelo que temos visto, os partidos, via de regra, possuem maior força no momento da composição das listas de candidatos, quando todos os pretendentes se esmeram em zelo partidário, a fim de adquirir o direito de disputar os sufrágios. Tão logo, porém, se entra na liça eleitoral, cada qual cuida de si, sem qualquer preocupação pela respectiva legenda. Não causam estranheza as combinações mais estranhas, ao arrepio das mais

²⁰ No tocante ao aparecimento de partidos nacionais, um dos mais fortes empecilhos é representado pela pluralidade dos quocientes eleitorais, resultante da disparidade entre os potenciais de sufrágio dos *colégios* em que se subdivide a Nação. Não me parece assista razão a AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO quando afirma que “o sistema eleitoral herdado do Império, baseado na eleição, por círculos ou distritos, com voto majoritário, foi outro elemento importante na destruição dos partidos nacionais” (Os partidos políticos nacionais, *Revista Forense*, v. 157, p. 9). Na realidade, partidos nacionais no Brasil temos porque a lei o quer, e, com o sistema proporcional, os que existem, ainda, como o próprio AFONSO ARINOS o assinala, “são simples confederações de partidos estaduais” (p. 14).

Nem se diga que a proliferação dos partidos é apenas aparente, porque, no fundo, haveria uma discriminação entre agremiações da *ordem* (p. ex. o PSD, a UDN, o PR) e a agremiação de movimento (PTB, PSP, etc.). Assim seria, porém, se, após os pleitos, os partidos da ordem se entendessem entre si, e o mesmo acontecesse com o outro grupo. Na realidade, porém, o que normalmente temos visto é o movimento combinado com a ordem... Surgem assim *cocktails* de opinião pública, agravando ainda mais a trama dos compromissos.

elementares exigências, não digo de fidelidade partidária, mas de composição moral. É praxe, pelo menos nas eleições cuja intimidade tenho tido a oportunidade de apreciar, desenvolverem campanha conjunta deputados federais e estaduais pertencentes a legendas diversas (as chamadas *do-bradinhas...*), e para que as legendas não causem tropeços, são sumariamente eliminadas das cédulas eleitorais. É possível que com a salutar introdução da cédula oficial também para as eleições proporcionais os partidos venham a ganhar mais prestígio, e o eleitorado irá, aos poucos, adquirindo maior consciência da ligação essencial que deve existir entre o nome de sua predileção e a legenda em que o mesmo se inscreve.

Quanto à independência dos partidos, igual drama se verifica, visto como existe um vício que corrói todo o sistema democrático brasileiro: é a possibilidade de existirem partidos autocráticos, semelhantes a certas sociedades anônimas aparentes, cujas ações estão todas guardadas nos cofres particulares de um único acionista. O resultado é que se realizam, no mais das vezes, simulacros de convenções partidárias, tendo havido casos de se reunirem apenas parentes, sócios ou prepostos de pretensos chefes políticos, em uma verdadeira pantomima política, à qual, no entanto, a lei empresta força e vigor, concedendo-lhe dimensão de opinião pública. Ao lado disso e acima disso, existe a força do dinheiro, da corrupção desenfreada, explicável pelo crescente desinteresse demonstrado pelo povo nas eleições, quer para o Senado, quer para a Câmara dos Deputados.

18. Quanto a este último ponto, posso apresentar dados deveras impressionantes, relativos às eleições paulistas de 3 de outubro de 1958, e que, penso eu, não destoarão de outros resultados. Verifica-se pelo quadro C (anexo) que cerca da quinta parte do eleitorado paulista ignorou ou desprezou o pleito para o Senado, e mais de 1/10 dos eleitores se abstiveram de participar das eleições para a Câmara dos Deputados.

Todo o interesse, na realidade, se centraliza na eleição majoritária do governador ou do Presidente da República, subsistindo ainda algum cui-

dado pela escolha dos deputados estaduais, o que demonstra o natural apego dos cidadãos pelas coisas que lhes tocam de maneira mais imediata e direta: no fundo, a visão dos negócios regionais talvez prepondere sobre a alta compreensão dos problemas totais do povo brasileiro.²¹

Ora, esses dados estão demonstrando que o que prevalece no Brasil, como fato sociológico, é a *representação das vontades*, traduzida na escolha daqueles que efetivamente deverão atuar na vida administrativa para soluções positivas e concretas (Presidentes, governadores e prefeitos), enquanto que decresce o significado da simples *representação das opiniões*, a qual se expressa, sobretudo, por meio dos órgãos legislativos.

Em tese, algo de diverso deveria ocorrer no regime parlamentar, no qual o eleitor, no ato de optar por determinada corrente de opinião, estaria confiando, tacitamente, ao deputado de sua preferência a incumbência de constituir um governo para executar o programa do partido. Haveria, desse modo, mais íntimo liame entre pensamento e ação, teoria e prática, ideologia e técnica de resultados. A experiência, porém, tem demonstrado que as convicções político-doutrinárias cedem diante de programas concretos de ação, de tal maneira que o voto acaba sendo dado em função da *ação prática possível*, pregada por um líder, quando o cidadão se convence da inviabilidade de suas preferências pessoais de caráter ideológico.²² Este fato ocorre sobretudo em países fiéis ao escrutínio majoritário (como na Inglaterra, por exemplo, onde os liberais votam ora nos conservadores, ora nos trabalhistas, por não terem capacidade eleitoral para eleger candidatos próprios), mas também é notável naqueles Estados que, como a Alemanha, armam o Primeiro-Ministro ou Chanceler de maiores possibilidades de ação, tornando o Chefe do Executivo parlamentar cada vez mais próximo do regime presidencialista.

²¹ O mesmo fenômeno repete-se na órbita municipal, onde a votação destinada aos candidatos aos postos executivos absorve a atenção dos eleitores. O desprestígio das Câmaras Municipais de certas metrópoles é tão acentuado que o índice de abstenção atinge percentagens alarmantes. Outro sinal de que os *postos de chefia* estão no centro de interesse do eleitorado, como se assinala no texto.

²² Ainda nas recentes eleições francesas, segundo abalizados observadores políticos, o povo exerceu o direito de voto, prestigiando candidatos desconhecidos, dizendo com sorridente incúria: "Votamos em DE GAULLE. O resto não importa".

Uma verdade do segundo após-guerra é que o presidencialismo cada vez mais se *parlamentariza*, e o parlamentarismo cada vez mais se *presidencializa*, de tal sorte que perde, dia a dia, significação prática o outrora vivo contraste, de velho sabor acadêmico, entre presidencialistas e parlamentaristas... Já era tempo de virarmos esta página de nossa história política, superando esquemas mortos ou vazios.

De qualquer forma, no regime presidencial brasileiro não existe, ou pelo menos não tem existido, a indispensável funcionalidade entre a eleição para os postos executivos e a eleição para os Parlamentos populares, ou seja, entre *convicção política* e *meios de execução*, o que permite, por exemplo, que o Partido Social Democrático, que carrega em São Paulo insignificante número de votos para seus candidatos a postos majoritários, tanto para o governo do estado como para a Presidência da República, possa eleger, no mesmo pleito, considerável número de representantes para cargos legislativos. Não existe, por conseguinte, homogeneidade no voto, sendo comum a ocorrência de um eleitor votar, num só instante, em três ou quatro candidatos de partidos diversos, sem que nisso vislumbre qualquer contradição.

19. É de Burdeau a advertência de que “quando a vontade nacional não se unifica no momento da eleição, acaba por se articular artificialmente no momento de governar”.²³

Assim acontece no Brasil, graças ao poder econômico-financeiro do Executivo, o dispensador supremo de benesses. Num meio político de pouca ou nenhuma densidade ideológica tudo gira em torno do fulcro dos favores ou dos serviços reclamados pelos laços de *clientela*. A estrutura da União, com a força desagregadora de seus recursos orçamentários e parafiscais, torna cada vez mais aparente o ordenamento federativo, de sorte que os estados vivem na crescente dependência de auxílios federais, presos irremediavelmente a institutos de crédito e da previdência social. Daí a girândola dos acordos e dos compromissos, das transigências recí-

²³ BURDEAU. *Traité. Op. cit.* v. 4, t. 284.

procas, gerando maiorias fictícias, cujo fulcro é exclusivamente o interesse dos governadores, dos senadores ou dos deputados, na missão dificilmente criticável, dadas as contingências de nossa vida democrática, de retribuirmos, em obras e serviços públicos, os votos por eles recebidos em seus núcleos ou rincões eleitorais, como paga de um sufrágio passado a crédito aberto para apoios futuros.

Quanto seja onerosa para a Nação tal rede de amparos mútuos é dispensável ponderar. Uma política objetivamente ordenada na unidade coerente de um plano nacional fica comprometida, tal a soma de injunções localistas, tal o impacto das pretensões pessoais desviando as linhas mestras exigidas pelo destino do País.

O mesmo fenômeno melancólico reproduz-se nos estados, à mercê de cujos governos vivem os municípios, aguardando as cotas do fundo rodoviário, os excedentes da arrecadação de que trata o art. 20 da Constituição Federal, os empréstimos das caixas econômicas e dos institutos para os mais urgentes serviços públicos, como os de estradas, de água e de energia, de calçamento e de esgoto. Os deputados acabam se dobrando às injunções do Executivo estadual, premidos pelos reclamos de seus *redutos eleitorais*. Sobrenadam apenas alguns poucos que se alimentam de sufrágio mais consciente, ou então têm habilidade bastante para preparar um eleitorado para cada pleito...

Se, como vimos, não há harmonia entre o voto dado ao Executivo e o voto dado ao Legislativo, o que prevalece, o que, tudo somado, tem força decisiva é o *voto majoritário*. “Vota-se em Fulano ou em Beltrano, e o resto não importa...” e Fulano ou Beltrano terá meios e modos para compor a sua maioria nas Assembléias, muito embora com o sacrifício de seus companheiros de luta. Não raro passam para a oposição os deputados que pareciam encarnar, de maneira mais autêntica, o programa do Presidente, do governador, ou do prefeito, os quais — diga-se em justificativa menor de sua conduta —, se foram eleitos, não há outro remédio senão governar...

E quando, de um modo ou de outro, não se consegue pleno apoio parlamentar, resta ao Executivo o último recurso do *veto*, cujo emprego imoderado chega a tornar-se regra prevalecente em alguns períodos de governo, com todas as deformações que já sofreu entre nós o instituto. Como já tive a oportunidade de lembrar, seria altamente ilustrativo proceder-se ao levantamento estatístico do uso do veto na esfera federal ou estadual.

Como a nossa tradição constitucional alargou em demasia a faculdade que tem o Executivo de opor-se aos projetos de lei, inclusive pela supressão astuciosa de palavras ou de frases soltas, alterando a substância dos preceitos, o veto tem se transformado em arma perigosa: serve para ir dobrando as resistências da oposição e, ao mesmo tempo, para assegurar ao governo um mínimo de possibilidades de ação, havendo casos em que o Presidente, o governador ou o prefeito salta por cima do plenário das Câmaras e, recorrendo a contratos diretos com a opinião pública, pelo rádio, pela imprensa e pela televisão, procura criar o clima reclamado por sua ação política. Daí as agitações naturais, o desgaste recíproco dos poderes, sem contar com o alto preço que para o erário representa a manutenção de uma *minoría disciplinada*.

20. A falta de funcionalidade entre a representação no Legislativo e a constituição dos órgãos executivos, ligada intimamente ao problema básico das estruturas partidárias — não pode ser corrigida graças a providências legislativas que atendam apenas a aspectos exteriores da questão.

A situação ainda se tornou mais aguda com a falta de previsão dos constituintes de 1946, quando olvidaram o sincronismo natural que deve existir entre a duração do mandato do Presidente da República e o dos membros do Congresso.

Pode ocorrer que um Presidente da República, no início ou no meado de seu mandato, se veja a braços com uma forte oposição na Câmara ou no Senado, em virtude de eleições posteriores à sua investidura. Em tal hipótese, para que as condições de governo não sejam adquiridas a alto preço, acentuando-se ainda mais a linha das transigências ou das abdi-

cações já analisada, é que têm surgido projetos sobejamente conhecidos, como os da *prorrogação dos mandatos*, do *mandato intermédio*, etc.

O mal é que tais propostas aparecem quase sempre condicionadas por intuítos que transcendem a objetividade da sistemática eleitoral, correspondendo a conjunturas transitórias, de tal sorte que, tais sejam as mudanças operadas no panorama político e na gangorra das conveniências, poderá ocorrer uma troca paradoxal de posições entre os que sustentavam as propostas ou ardorosamente as combatiam...

Não resta dúvida, como foi bem observado pela douta comissão encarregada, em 1956, dos estudos sobre a reforma da atual Constituição, que o problema da coincidência dos mandatos não pode deixar de ser estudado conjuntamente com o da adoção da maioria absoluta para a eleição presidencial, na hipótese de se conferir ao Congresso a competência para eleger um dentre os dois mais votados, quando nenhum deles houver atingido mais da metade da totalidade dos sufrágios.

A emenda sugerida pela mencionada comissão,²⁴ correspondente, com pequenas modificações, ao já disposto no art. 47 da Constituição de 1891, combinada com a outra emenda concernente à coincidência dos mandatos, visa a assegurar uma correspondência real entre o Executivo e o Congresso, constituídos ambos com base numa idêntica situação eleitoral, e a atender, sob o aspecto formal, à exigência de um Presidente da República eleito pela maioria absoluta dos eleitores, embora em segundo turno, por sufrágio indireto.

Tenho para mim, todavia, que o desempate feito pelo Congresso não passaria de uma ficção jurídica. Custa-me crer que possa vir a ser escolhido pelo Parlamento o segundo candidato na ordem da votação, pois tal resultado implicaria no repúdio de milhões de eleitores, produzindo controvérsias intermináveis. Não será difícil prever que o Congresso, pela própria pressão da opinião pública, ver-se-ia na contingência de dar o seu carisma ao candidato mais votado. Sem se falar no risco de abrir-se novo

²⁴ V. *Revista Forense*, v. 167, p. 32 e ss.

e agitado capítulo na história das *degolas eleitorais*, já agora no plano hipersensível das eleições majoritárias envolvendo todos os parlamentares na trama das transações e dos compromissos: a eleição afinal surgiria pedrada de promessas e de barganhas, sem se falar no previsível e comprometedor impacto de forças econômico-financeiras.

Dessarte, facilmente seria maculada pelas mais variadas formas de suspeição a legitimidade candidamente atribuída ao expediente da eleição indireta...

Acresce que, como demonstramos com os dados contidos nos quadros A e B (anexo), pode acontecer que a maioria do Congresso não corresponda, *efetivamente*, à maioria do eleitorado, mas, apenas por exemplo, a 42% dele, e, no entanto, terá poderes para sacrificar um candidato a Presidente com 47% ou 49% dos sufrágios nacionais!...

Em um País que adotou o regime de representação proporcional, não vejo razões para a exigência da maioria absoluta, a qual não vigora nos Estados Unidos da América do Norte, apesar do sistema da eleição indireta. Nem se dirá que a eleição de Presidentes por maioria simples tenha constituído empecilho ao progresso material e espiritual da Grande Nação do Norte, ou à pureza do regime democrático.²⁵

21. Não julgo, outrossim, aceitável a engenhosa proposta feita por Afonso Arinos de Melo Franco, no sentido de instituir-se a aliança de partidos com voto cumulativo para as eleições presidenciais, de tal sorte que o eleitor votaria, praticamente, em primeiro turno num candidato, e, em segundo, no candidato coligado, podendo ser cumulados os votos em favor do mais votado, na hipótese de nenhum deles lograr alcançar a maioria absoluta dos sufrágios.

Este processo eleitoral, mais do que o da eleição indireta pelo Congresso, teria como resultado imediato o recrudescimento do mal que se

²⁵ Como lembra F. A. MAGRUDER, pelo menos sete Presidentes foram eleitos sem maioria de sufrágios: Buchanam (1856), Lincoln (1860), Hayes (1876), Garfield (1880), Cleveland (1884 e 1892), Harrison (1888), Wilson (1912 e 1916). (Cfr. MAGRUDER, *American government, a textbook on the problems of Democracy*, 1950. p. 168.)

V. ainda BISCARETTI DI RUFFIA, *Tendenze costituzionali contemporanee — Stati Uniti, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, v. 2, n. 2, 1952. p. 399 e ss.

quer evitar, ou seja, a multiplicação dos candidatos aos Executivos federal, estadual ou municipal, agravando-se ainda mais a dispersão da opinião pública. Não me parece conveniente encorajar o abandono de posições claras e definidas pela opção por situações fluidas e de compromisso. Na base de todo sistema eleitoral, há exigências de ordem psicológica e sociológica a serem atendidas, inclusive porque as técnicas adotadas, como já foi dito, repercutem vivamente sobre o processo da vida política, deformando ou contribuindo para o aprimoramento das mentalidades no trato da coisa pública.

Por outro lado, se examinarmos os quadros A e B (anexo), verificaremos que, inexistindo rigoroso critério de proporcionalidade, as alianças de partido poderão propiciar surpresas desconcertantes.

Adotado que fosse o princípio da maioria absoluta, estariam porventura superados os inconvenientes da coexistência do regime presidencial com o voto proporcional, máxime em uma Federação?

Penso ter demonstrado que pode um Presidente atingir a maioria absoluta dos sufrágios por ter recebido votação maciça de quatro ou cinco grandes estados (ou seja sob o prisma eleitoral, de colégios eleitorais com mais de três milhões de votos) e, no entanto, não ter assegurada a possibilidade de contar com a maioria absoluta dos representantes eleitos para a Câmara ou para o Senado, em razão da apontada desigualdade na distribuição das cadeiras entre as diversas Unidades da Federação e da inexistência de quociente eleitoral uno para todo o País.

Por onde se vê que a obtenção da maioria absoluta não terá o condão de superar a *defasagem* entre os dois Poderes, se não for previamente restabelecida a verdade da representação proporcional, o que só será possível com o sacrifício, bem pouco provável, de vaidades e de rivalidades regionalistas, apesar de transparente a causa da Justiça e não menos eloqüente a lição dos fatos.

22. Estou convencido de que uma das reformas mais urgentes diz respeito à estrutura dos partidos políticos e à extensão da cédula oficial às

eleições proporcionais, a fim de neutralizar ou atenuar certos males que se não podem deixar de atribuir à representação proporcional.

A multiplicidade dos partidos, ou a sobrevivência de agremiações inexpressivas, fruto de excessivo otimismo por parte do legislador ordinário, encontrariam paradeiro se disciplinásemos com mais rigor a vida dos partidos, exigindo, como sugere João Mangabeira, que só subsista o reconhecimento daqueles que possuam, em mais da metade das Unidades da Federação, existência real e comprovada, com representantes nas Assembleias Legislativas e diretórios estaduais e municipais que não sejam puramente simbólicos. Para tal fim, dever-se-ia armar a Justiça Eleitoral de mais amplos poderes não só para apurar a satisfação permanente dos requisitos legais pelos partidos, mas também para assegurar o livre procedimento democrático das convenções destinadas à escolha dos candidatos. A Democracia torna-se uma farsa, reduzindo-se a representação proporcional a mero simulacro, quando se estrutura sobre uma base de partidos sujeitos ao arbítrio de um ou de alguns chefes. Um dos perigos da representação proporcional, quando se logra o fortalecimento dos partidos, são os desmandos oligárquicos, restringindo a livre participação dos mais honestos e capazes na vida política do País.

É de se esperar que, uma vez atendida a exigência de partidos efetivamente nacionais, robustecidos na sua substância ideológica e na hierarquia de seus quadros, o problema da maioria absoluta e o da coincidência dos mandatos (este último suscetível de ser atendido em clima de menor suspeição imediatista) passarão para segundo plano no quadro das exigências políticas do Brasil.

Na *ordem de urgência* dos problemas postos no âmbito da organização constitucional do Estado brasileiro, se deixarmos de considerar outros atinentes a inadiáveis reformas econômico-financeiras, colocam-se, primeiramente, duas questões que escapam ao prisma desta conferência, mas que com ela guardam natural relação: refiro-me à indispensável reforma constitucional para melhor disciplina e aprimoramento dos processos téc-

nicos de legislar (fortalecimento das *comissões especiais* constituídas com base na representação proporcional; mais adequada distribuição das competências no concernente à iniciativa de legislar, etc., consoante tem sido reiteradas vezes ponderado) e permissão de *delegação legislativa*, cerca-da que seja de cautelas para prevenir a sua deturpação.

Quando o Legislativo estiver aparelhado para a sua função primordi-al, sem os extremos da desconfiança ou da submissão que presidem os seus contatos com o Presidente da República; quando se convencerem os nossos legisladores de que lhes cabe traçar as grandes diretrizes da legis-lação, sem entrarem em pormenores técnicos mais próprios da competên-cia dos órgãos administrativos;²⁶ quando o Legislativo, para garantia da autenticidade de lei promulgada, dispuser da atribuição de contrastear os regulamentos baixados para execução das normas legais, recusando-lhes vigência, haverá, ao mesmo tempo, mais independência entre os dois Po-deres e mais sentido objetivo de colaboração.

Em suma, a coexistência do presidencialismo com a representação proporcional, nas atuais circunstâncias de nossa história, poderia, a meu ver, ser assegurada graças a estas cinco medidas que se conjugam e se completam:

- a) eleição de deputados federais com base em um único coeficiente demográfico, que poderia ser, por exemplo, de 200 mil habitantes, para evitar o mal das Assembléias numerosas; suprimidas as *bancadas* criadas por artifício constitucional;
- b) extensão da cédula oficial às eleições proporcionais;
- c) reconhecimento apenas de partidos efetivamente nacionais, e fis-calização de seu funcionamento democrático pela Justiça Eleitoral;
- d) atualização do Congresso para atender, com maior capacidade técnica, às tarefas da legislação;
- e) delegação legislativa.

²⁶ A esse respeito, note-se o que se passa no regime presidencial norte-americano, em cujo Congresso se afirma cada vez mais a prática de se elaborar apenas o *esqueleto da legislação* (*legislation of skeleton type*), ficando a cargo do Executivo provê-la de carne, de sangue, para não dizer de alma, consoante palavras de SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 190. (Cfr. ALLEN. *Law and orders*, 1945. p. 122 e ss.)

É claro que todas essas providências não lograrão pleno êxito se não se atender também a problemas de fundo, ligados à formação moral e à educação cívica do próprio eleitorado. Na substância de todas as nossas dificuldades, aqui como alhures, existe o problema pedagógico radical da formação do homem e do cidadão, em função da qual os sistemas eleitorais possuem maior ou menor significado.

E se, às vezes, nos desesperançamos por assistirmos a tantas e a tão freqüentes reformas das leis eleitorais, valerá a pena admitir que não cuidaríamos mais de revisar as leis se não nos restasse alguma esperança de reformar os homens.

São Paulo, março de 1959.



Anexos

QUADRO "A"

Representação na Câmara dos Deputados com base no recenseamento de 1950

ESTADO	POPULAÇÃO	Nº DE DEPUTADOS PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 58)	Nº DE DEPUTADOS COMO DEVERIA SER NA BASE DE 150 MIL POR DEPUTADO
1 – São Paulo	9.242.610	44	61 (+17)
2 – Minas Gerais	7.839.792	39	52 (+13)
3 – Bahia	4.900.419	27	32 (+ 5)
4 – R. G. do Sul	4.213.316	24	28 (+ 4)
5 – Pernambuco	3.430.630	22 (x)	22
6 – Ceará	2.735.702	18	18
7 – Distrito Federal	2.413.152	17 (xx)	16
8 – Rio de Janeiro	2.326.201	17 (xx)	15
9 – Paraná	2.149.509	14	14
10 – Paraíba	1.735.702	11	11
11 – Maranhão	1.600.396	10	10
12 – Santa Catarina	1.578.159	10	10
13 – Goiás	1.234.740	8	8
14 – Pará	1.142.846	9 (xx)	7
15 – Alagoas	1.106.454	9 (xx)	7
16 – Piauí	1.064.438	7	7
17 – R. G. do Norte	983.572	7 (xxx)	6
18 – Espírito Santo	870.987	7 (xxx)	6
19 – Sergipe	650.132	7 (xxx)	4
20 – Amazonas	530.920	7 (xxx)	3
21 – Mato Grosso	528.451	7	3
22 – Acre	116.124	2	1
23 – Amapá	38.438	1	1
24 – Guaporé	37.478	1	1
25 – Rio Branco	17.623	1	1
26 – Fernando de Noronha, etc.	–	–	–
Total	–	326	344

(x) - Deviam ser, rigorosamente, 21, pois a população pernambucana correspondia, então, ao quociente 21,7%. No caso de São Paulo (44,7%), do Rio Grande do Sul (24,8%), da Paraíba (11,56%), do Maranhão (10,66%), por exemplo, o legislador desprezou as parcelas inferiores, respectivamente, a 250 mil e 150 mil habitantes.

(xx) - Prevaleceu o número de representantes fixado no Decreto-Lei nº 7.586, por força da vantagem criada pelo § 2º do art. 58. Outra violação da representação proporcional...

(xxx) - Por força do § 1º do art. 58 – outro desrespeito ao princípio da proporcionalidade.

QUADRO "B"

*Representação na Câmara dos Deputados com
base na população do País em janeiro de 1959*

ESTADO	POPULAÇÃO	Nº DE DEPUTADOS PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 58)	Nº DE DEPUTADOS COMO DEVERIA SER NA BASE DE 150 MIL POR DEPUTADO
1 – São Paulo	11.251.997	53	75 (+22)
2 – Minas Gerais	8.702.210	43	58 (+15)
3 – Bahia	5.797.792	31	38 (+ 7)
4 – R. G. do Sul	5.065.549	28	33 (+ 5)
5 – Pernambuco	4.155.843	24	27 (+3)
6 – Paraná	3.406.843	21	22 (+1)
7 – Ceará	3.356.989	21	22 (+1)
8 – Distrito Federal	3.076.948	20	20
9 – Rio de Janeiro	2.772.742	18	18
10 – Paraíba	2.012.331	13	13
11 – Santa Catarina	1.989.375	13	13
12 – Maranhão	1.962.237	13	13
13 – Goiás	1.695.145	11	11
14 – Pará	1.330.976	9	8
15 – Piauí	1.293.526	9	8
16 – Alagoas	1.232.672	9	8
17 – R. G. do Norte	1.182.185	7	7
18 – Espírito Santo	971.163	7	6
19 – Sergipe	745.905	7	5
20 – Mato Grosso	628.943	7	4
21 – Amazonas	607.878	7	4
22 – Acre	157.144	2	1
23 – Amapá	60.445	1	1
24 – Rio Branco	25.624	1	1
25 – Rondônia, etc.	–	1	1
Total	–	376	417

QUADRO "C"

Eleições de São Paulo – 3-X-1958 *Coeficiente de interesse dos eleitores*

PARA GOVERNADOR		
Votos em branco	46.029	(1,7%)
Votos nulos	68.178	
PARA VICE-GOVERNADOR		
Votos em branco	299.470	(11%)
Votos nulos	62.255	
PARA SENADOR		
Votos em branco	457.826	(±17%)
Votos nulos	56.720	
PARA DEPUTADO FEDERAL (VOTOS VÁLIDOS: 2.655.087)		
Votos em branco	321.663	(±12%)
Votos nulos	46.255	
PARA DEPUTADO ESTADUAL (VOTOS VÁLIDOS: 2.631.450)		
Votos em branco	166.457	(±6%)
Votos nulos	65.228	

Nota – desprezando-se os votos nulos, que, aliás, não influem nos resultados, temos que houve desinteresse absoluto pelas eleições na seguinte proporção:

Para governador – 1,7%

Para deputado estadual – 6%

Para vice-governador – 11%

Para deputado federal – 12%

Para senador – 17%

Quociente para a Câmara Federal – 60.343

Quociente para a Assembléia – 28.917

(2.702.012 eleitores compareceram num eleitorado de 2.855.751 eleitores, dos quais 1.058.584 da capital.)