

revista do

Ano XXXVII Outubro de 2017 nº 135

ADVOGADO



AASP
Associação dos Advogados
São Paulo | Desde 1943

REFORMA POLÍTICA



AASP
Associação dos Advogados
São Paulo | Desde 1943

DIRETORIA

Presidente	Marcelo Vieira von Adamek
Vice-Presidente	Luiz Périssé Duarte Junior
1º Secretário	Renato José Cury
2º Secretária	Viviane Girardi
1º Tesoureiro	Mário Luiz Oliveira da Costa
2º Tesoureiro	Eduardo Foz Mange
Diretora Cultural	Fátima Cristina Bonassa Bucker
Diretor Adjunto	Rogério de Menezes Corigliano

REVISTA DO ADVOGADO

Conselho Editorial: André Almeida Garcia, Eduardo Foz Mange, Elaine Cristina Beltran Camargo, Fátima Cristina Bonassa Bucker, Flávia Hellmeister Clito Fornaciari Dórea, José Alberto Clemente Junior, Juliana Vieira dos Santos, Luiz Périssé Duarte Junior, Marcelo Vieira von Adamek, Mário Luiz Oliveira da Costa, Pedro Ernesto Arruda Proto, Renata Mariz de Oliveira, Renato José Cury, Ricardo de Carvalho Aprigliano, Ricardo Pereira de Freitas Guimarães, Roberto Timoner, Rodrigo Cesar Nabuco de Araujo, Rogério de Menezes Corigliano, Ruy Pereira Camilo Junior, Sílvia Rodrigues Pereira Pachikowski e Viviane Girardi

Ex-Presidentes da AASP: Walfrido Prado Guimarães, Américo Marco Antonio, Paschoal Imperatriz, Theotonio Negrão, Roger de Carvalho Mange, Alexandre Thiollier, Luiz Geraldo Conceição Ferrari, Ruy Homem de Melo Lacerda, Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, Diwaldo Azevedo Sampaio, José de Castro Bigi, Sérgio Marques da Cruz, Mário Sérgio Duarte Garcia, Miguel Reale Júnior, Luiz Olavo Baptista, Rubens Ignácio de Souza Rodrigues, Antônio Cláudio Mariz de Oliveira, José Roberto Batochio, Biasi Antonio Ruggiero, Carlos Augusto de Barros e Silva, Antonio de Souza Corrêa Meyer, Clito Fornaciari Júnior, Renato Luiz de Macedo Mange, Jayme Queiroz Lopes Filho, José Rogério Cruz e Tucci, Mário de Barros Duarte Garcia, Eduardo Pizarro Carnelós, Aloísio Lacerda Medeiros, José Roberto Pinheiro Franco, José Diogo Bastos Neto, Antonio Ruiz Filho, Sérgio Pinheiro Marçal, Marcio Kayatt, Fábio Ferreira de Oliveira, Arystóbulos de Oliveira Freitas, Sérgio Rosenthal e Leonardo Sica

Diretor Responsável: Luiz Périssé Duarte Junior

Jornalista Responsável: Reinaldo Antonio De Maria
(MTb 14.641)

Coordenação-Geral: Ana Luiza Távora Campi Barranco Dias

Capa: Aline Vieira Barros - AASP

Revisão: Elza Doring, Milena Bechara e Paulo Nishihara - AASP

Editoração Eletrônica: Altair Cruz - AASP

Administração e Redação: Rua Álvares Penteado, 151 - Centro - cep 01012 905 - São Paulo-SP
tel (11) 3291 9200 - www.aasp.org.br

Impressão: Rettec, artes gráficas

Tiragem: 87.804 exemplares

A Revista do Advogado é uma publicação da Associação dos Advogados de São Paulo, registrada no 6º Ofício de Registro de Títulos e Documentos de São Paulo, sob nº 997, de 25/3/1980.

© Copyright 2017 - AASP

A Revista do Advogado não se responsabiliza pelos conceitos emitidos em artigos assinados. A reprodução, no todo ou em parte, de suas matérias só é permitida desde que citada a fonte.

Solicita-se permuta. Pidese canje. On demande l'échange.
We ask for exchange. Si richiede lo scambio.

Toda correspondência dirigida à Revista do Advogado deve ser enviada à Rua Álvares Penteado, 151 - Centro - cep 01012 905 - São Paulo-SP.

revista do

ISSN-0101-7497

ADVOGADO

Ano XXXVII Nº 135 Outubro de 2017

SUMÁRIO

- 5 Nota do Coordenador.
Celso Cintra Mori
- 11 A difícil reforma política.
Eduardo Muylaert
- 17 Separação de poderes e efetividade democrática.
Flavio Flores da Cunha Bierrenbach
- 24 Nova Constituição ou nova mentalidade?
Pedro Dutra
- 32 Classe política: deuses ou demônios?
Eros Roberto Grau
- 36 Democracia concomitante.
João Falcão
- 45 A esperança como elemento aglutinador da reforma política.
Saul Tourinho Leal
- 56 Presidencialismo de coalizão: as alternativas de arbitragem para a paralisia decisória.
José Eduardo Faria
- 65 Sistema eleitoral brasileiro, tópicos nada acadêmicos.
Nelson Jobim
- 81 Imunidade e foro por prerrogativa.
Miguel Reale Júnior
- 90 Sistema eleitoral: voto distrital, voto proporcional e variações.
Edgard Silveira Bueno Filho
- 102 A imprescindível mudança dos sistemas de governo e partidário.
Bolívar Lamounier
- 110 Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.
Flavio Croce Caetano
- 118 Federalismo fiscal e reforma política.
Heleno Taveira Torres

Nota do Coordenador

Celso Cintra Mori

Advogado contencioso. Membro do Conselho do Instituto dos Advogados de São Paulo (ex-vice-presidente). Ex-conselheiro da Associação dos Advogados de São Paulo e da Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil. Ex-presidente do Centro de Estudos das Sociedades de Advogados e atualmente membro do seu Conselho Diretivo.

As disfunções da política brasileira são de tal forma evidentes, que ninguém duvida da necessidade de uma reforma. Entretanto, se há unanimidade quanto à necessidade de reforma, estamos ainda muito longe de um consenso sobre o que e como reformar. Ademais, pela nossa vocação para o imprevisto e o casuísmo, pode-se prever que alguma reforma parcial virá imediatamente, ainda em tempo de ser válida para as eleições de 2018. Não se surpreenda, nem descredite a oportunidade e utilidade deste debate, caso esta edição da *Revista do Advogado* saia do prelo após alguma reforma política ter sido feita ainda no início do segundo semestre de 2017.

É útil falar-se em reforma política, no singular, para que se cultive a ideia de que na reconstrução do nosso sistema político deverá haver um sentido de unidade, a preocupação com um sistema harmônico composto de elementos que se integram. Mas, não seria realista imaginar que, se resultar de um debate democrático, a reforma venha por inteiro de uma única vez. O tema reforma estará ainda em pauta por um período longo, porque não se imagina que uma reforma ampla, geral e irrestrita, que alcance mínimos ideais, se faça em um único e apressado movimento. Esta edição da *Revista do Advogado*, por decisão da Diretoria Cultural e do Conselho da AASP, se propõe a incentivar o debate, em busca de alternativas que resultem de profunda reflexão, sem partidarismos ideológicos, e com preocupações institucionais de médio e longo prazo. E que possam contribuir para uma refundação das nossas estruturas de política republicana.

Eduardo Muylaert ("A difícil reforma política") aborda nesta edição a questão introdutória, que é a de se saber de que reforma precisamos, quais são as reformas que queremos e quem vai fazê-la. O artigo pontua que toda reforma é uma reorganização da ordem, ou da desordem, até então existente. Portanto, como nova ordem se vai propor uma organização hierárquica de interesses e valores, que poderá ser prejudicial aos que levavam vantagens na ordem anterior. Na advertência para as dificuldades e polêmicas, destaca-se o paradoxo de se esperar que a reforma seja feita por uma classe política cuja legitimação precisa ser reformada. Mas, fica evidente que podem existir melhorias que beneficiem muitos, prejudicando muito poucos. Mesmo com as surpresas e incertezas que são próprias da vida política, nada se poderá fazer sem o restabelecimento do respeito à lei, cujo desprezo está na raiz de todas as tiranias.

A resposta de Flavio Flores da Cunha Bierrenbach ("Separação de poderes e efetividade democrática") é radical. As distorções do sistema chegaram a tal ponto que impõem a necessidade de uma constituinte. Não uma constituinte qualquer. Mas, uma constituinte originária em que se eleja democraticamente uma Assembleia Nacional Constituinte composta de cidadãos que não tenham outra aspiração ou projeto político que não seja o de construir para o país uma carta constitucional de equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil, de solução republicana dos conflitos de interesse e de redistribuição igualitária e democrática do poder, das oportunidades e das responsabilidades.

Segundo **Pedro Dutra** ("Nova Constituição ou nova mentalidade?"), qualquer reforma, para que não seja uma reforma qualquer, deve ter um olhar crítico para o passado, revisitando-se a história das principais diretrizes das mudanças anteriores mais significativas, de forma a se ganhar uma visão de perspectiva, que permita considerar o futuro com esperança e determinação, mas com realismo. Pouco adianta alterar leis, em um país que assimila com naturalidade o hábito individual ou o costume social de não cumprir leis. Mais importante é reformar os costumes e a mentalidade. Não há reforma digna do nome, se não houver mudança de atitude. Em síntese simbiótica, é a mudança de atitude que deve causar e legitimar a reforma, e só é reforma a mudança que resulte ou consolide uma nova atitude em relação à Constituição, às leis e à cidadania.

A mudança de atitude, lembra **Eros Roberto Grau** ("Classe política: deuses ou demônios?"), começa com o eleitor. Quanto melhor for o sistema democrático, mais estará presente e nítida a vontade do eleitor. Mas, se o eleitor não tiver consciência dos valores que busca e defende e não tiver apreço pelo bem comum, não será o aperfeiçoamento do sistema de representação que irá, por si só, criar as concretizações que não existam na vontade e na consciência dos eleitores representados. A classe política é aquela que espelha a sociedade que a elege. Fica latente e latejando o refrão de que reforma política é a reforma da educação para a cidadania.

Nesse tema da mudança de atitude, **Joaquim Falcão** ("Democracia concomitante") propõe que se abandonem os falsos dilemas. Entre a democracia representativa, com sua crise de representação política, e a democracia direta dos plebiscitos e referendos, esse pensador introduz a relevância e atualidade da democracia participativa, de organismos da sociedade ou mesmo de iniciativas individuais em torno de causas, tudo isso compondo, na diversidade de meios, a democracia concomitante. Não há razão objetiva para que não se supere esse dilema histórico. Nem a democracia direta atende a todas as necessidades e satisfaz a todas as aspirações de participação, eficiência e gestão, nem a democracia representativa contém os elementos suficientes para validar as delegações de poder político. E não há por que não considerar as eficiências da democracia participativa de organismos atuando em sustentação de causas. Portanto, o sistema ideal seria o que incorporasse o que possa haver de bom na democracia direta, na representativa e na participativa. A democracia não é apenas a democracia ocasional, dos referendos e plebiscitos, somada à democracia formal dos representantes eleitos. É também a democracia dos conselhos e agências eleitos pela sociedade, com mandato limitado e competências claras, que compartilhem com os partidos políticos o poder e os atos de governo.

Mais ousado na inovação, e muito coerente com a proposta de reformar a atitude, **Saul Tourinho Leal** ("A esperança como elemento aglutinador da reforma política") propõe um tema que enfrenta preconceitos e desafia subjetivismos. Vai aos fundamentos, para enfatizar que voto, escolhas, definição de rumos pessoais e coletivos, democracia são atos humanos. Na ordem pessoal ou na ordem coletiva, os atos humanos são movidos pela energia dos sentimentos. Entre estes, quando se pensa em reforma política, há que se resgatar, resguardar, alimentar, expandir e eleger a esperança.

A reforma política, qualquer que seja ela, sempre irá enfrentar o desafio da coexistência autônoma dos poderes. O Poder Executivo e o Poder Legislativo, com suas diferentes origens e compromissos institucionais,

em grande parte resultantes de mecanismos diversos de eleição e representatividade, frequentemente se confrontam naquilo que, com acuidade, **José Eduardo Faria** chama de paralisia decisória ("Presidencialismo de coalizão: as alternativas de arbitragem para a paralisia decisória"). Grandes impasses travam as mínimas ações, em contextos de perplexidade. O texto, fundado em estudos anteriores do mesmo e de outros autores, remonta à necessidade e conveniência de um poder moderador, exercido por diferentes árbitros em diferentes momentos da vida política nacional, cujas funções substanciais de superação dos impasses propõe que sejam exercidas pelo Poder Judiciário. Proposta que se sustenta pelos seus próprios fundamentos, com o pressuposto de que o Poder Judiciário não atua por iniciativa própria, posto que depende de provocação dos legitimados para tanto. Será um desafio para o leitor construir em seu próprio ideário as hipóteses em que, impossibilitado ou inadequado o Poder Judiciário para arbitrar o impasse, tal função se exerça por democracia direta por outros órgãos da sociedade, como decorreria da proposta de democracia concomitante defendida por Joaquim Falcão.

Para que se produza uma reforma que mereça esse nome, é preciso partir de um diagnóstico corajoso. Sem sabermos e admitirmos onde efetivamente estamos, é impossível decidir para onde queremos ir. Ou mesmo discutir se é possível ir. **Nelson Jobim** ("Sistema eleitoral brasileiro, tópicos nada acadêmicos") traça, com fidelidade quase dolorida, o perfil da nossa atual estrutura política, em geral, e partidária, em especial, e da metodologia pela qual o sistema eleitoral se converteu em busca do poder pelo poder. Descreve como se constroem candidaturas e como se viciam os sistemas. Tudo isso é posto em rigorosa ordem dentro da linha do tempo, com a indicação evidente de que a História é uma sequência de histórias. Reformar é reformar o trajeto. Fica para o leitor, e para o eleitor, a escolha entre alternativas claramente expostas e o julgamento da proposta reiteradamente repetida no momento atual, do voto lista. Que, para alguns, é definitivamente inconstitucional porque afronta a determinação de voto direto, contida no art. 14 da Constituição, que é cláusula pétrea (art. 60). Nelson Jobim, com a eloquência e a capacidade argumentativa que o notabilizam, sustenta que a obrigatoriedade do voto direto apenas proíbe a constituição de colégios eleitorais posteriores à eleição. Entretanto, a advertência ampla de Nelson Jobim é muito séria: as mesmas causas produzem os mesmos efeitos. Portanto, se não forem modificados profundamente os mecanismos que estimulam a seleção dos candidatos que sejam bons puxadores de votos, mesmo que sejam cidadãos completamente desqualificados para a vida pública política, serão esses os candidatos eleitos e a política será o reflexo disso.

No diagnóstico das nossas mazelas atuais, **Miguel Reale Júnior** ("Imunidade e foro por prerrogativa") aponta a aberração em que se transformou a prerrogativa de foro. O estudo situa devidamente a natureza e a indispensabilidade da imunidade da função como garantia de ordem pública de que a função se possa exercer com autonomia e liberdade. Inegável, entretanto, a triste realidade que resultou da deturpação dos institutos da imunidade e da prerrogativa de foro, que Reale Júnior distingue muito bem. Digo eu que o Congresso Nacional se transformou na zona neutra em que criminosos não podem ser alcançados pela lei. Não deveria, pois, causar espanto que tantos criminosos procurem chegar ao Congresso Nacional. E, uma vez lá, busquem a reeleição não para assegurar a continuidade dos projetos republicanos que tenham

concebido ou defendam. Buscam a reeleição, ou a eleição para algum mandato, qualquer que seja, como forma de prorrogar as próprias prerrogativas e impunidade. O reparo a essas distorções, proposto por Reale Júnior, está na redução das imunidades ao exclusivamente necessário para a proteção da respectiva função, e o redirecionamento do foro de prerrogativa para órgão jurisdicional equidistante das tensões positivas e negativas da base eleitoral do parlamentar. Preservando-se o Supremo Tribunal Federal (STF) para as questões constitucionais, que compõem a sua principal vocação.

Uma boa parte da solução para os vários impasses no desenvolvimento da nossa democracia republicana viria, segundo vários articulistas, do sistema eleitoral correspondente ao voto distrital misto. **Edgard Silveira Bueno Filho** ("Sistema eleitoral: voto distrital, voto proporcional e variações") analisa o tema em profundidade e amplitude, descrevendo didaticamente as alternativas, e comparando diferentes sistemas de diferentes países eventualmente elegíveis como pontos de referência.

O regime de governo e o sistema partidário estão no centro do artigo escrito por **Bolívar Lamounier** ("A imprescindível mudança dos sistemas de governo e partidário"). Uma análise destemida e abrangente das vulnerabilidades do presidencialismo, das dificuldades resultantes da multiplicação indiscriminada de partidos, feita em sintonia com os objetivos de durabilidade do regime democrático e estabilidade dos governos, leva Bolívar Lamounier a defender o parlamentarismo.

O debate é necessário. O país já realizou dois plebiscitos tendo por objeto o parlamentarismo. Em 1963 e em 1993. Entretanto, as conclusões não são definitivas, não constituem cláusula pétrea ou tabu. O fato de termos tido dois *impeachments* em pouco mais de 20 anos acentua o caráter traumático do nosso presidencialismo. Ao *impeachment* tende a corresponder uma disputa entre correntes de apoio e de reprovação, para as quais os fatos objetivos pouco importam, já que são impotentes para se sobrepor às paixões políticas e ideológicas. Sou daqueles que, contrários ao parlamentarismo, defendem uma autonomia efetiva entre Poder Executivo e Poder Legislativo, com o fim do presidencialismo de coalizão que se revelou de promiscuidade. A solução está em afastar o Parlamento das funções executivas, a começar pela destinação das chamadas verbas pessoais do orçamento. Quem dita as regras e fiscaliza não governa. E a recíproca é verdadeira. Bolívar Lamounier, com a competência, experiência e conhecimento que lhe são próprios, sustenta que não é bem assim. E vale muito a pena ler os seus argumentos.

Eleições, plebiscitos, referendos e outros processos da democracia custam dinheiro. O Estado paga, obviamente com dinheiro do contribuinte, a organização, a logística, os juízes e toda a infraestrutura do processo eleitoral. A questão do financiamento das campanhas divide convicções ideológicas, que **Flavio Croce Caetano** ("Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais") analisa sob a ótica do interesse público. Partidos políticos e eleições são reconhecidos, por todos, como questões de interesse público que o Estado deve fazer existir, regular, realizar e fiscalizar. São elementos essenciais da democracia. Dizem os partidários do **Estado mínimo** que cada partido deveria financiar as campanhas de seus próprios candidatos. Dizem os partidários do **Estado guardião do interesse público** que as campanhas eleitorais compõem uma etapa do processo eleitoral. Maior do que o interesse do candidato em se fazer conhecido e ser eleito, é o interesse público em que o eleitor conheça o candidato e faça escolhas conscientes. A eleição não pode ser uma competição econômica e deve

ser uma competição política. A fiscalização do Estado e sua atuação na garantia da equidade na competição, a contenção dos excessos e o respeito ao dinheiro do contribuinte são essenciais em todas as fases do processo eleitoral e não justificam que se exclua delas o financiamento de campanha.

Uma reforma política é um movimento nacional. A reforma e a estrutura política que dela advier serão para o país inteiro. E o Brasil é uma nação de nações unidas por diferentes conceitos e formas de federalismo, que concentram e descentralizam poder, em diferentes ordens da democracia, com reflexos na ordem tributária, na organização do trabalho, na ordem econômica e na cidadania. **Heleno Taveira Torres** ("Federalismo fiscal e reforma política") destaca a proposta de **federalismo cooperativo equilibrado** que se contém na Constituição de 1988, que ainda reclama uma reforma capaz de construir uma organização institucional que efetivamente torne o federalismo à brasileira uma realidade.

Alguns temas relevantes deixaram de ser abordados, seja por falha do coordenador, signatário desta introdução, seja por falta de espaço. Dentre estes, destaco a questão do conflito de interesses entre representantes e representados e a questão da autonomia dos poderes. O tema dos plebiscitos e referendos como instrumentos eficazes, ou não, de democracia direta ainda desafia um aprofundamento. O conflito de interesses, que não raramente é hipertrofiado pelo corporativismo, faz com que parlamentares legislem em causa própria, concedendo-se absurdos benefícios que serão pagos exatamente por aqueles que os elegeram para representá-los. Parece evidente a falta de uma regra segundo a qual os parlamentares deveriam ser proibidos de legislar em causa própria. Os benefícios que lhes digam respeito direta e exclusivamente só poderiam ser concedidos pelo voto direto de quem paga a conta. O mesmo se diga do Judiciário. Não faz o menor sentido republicano e democrático a edição de uma Lei Orgânica da Magistratura Nacional escrita pelo STF. A lei de governança da magistratura teria que ser escrita pelos governados, não pelos governantes. Tal lei deveria conter as regras às quais os magistrados se deveriam submeter, e não aquelas que os magistrados gostariam que os regessem. *Mutatis mutandis*, as mesmas razões levariam à extinção da possibilidade de o Executivo legislar, especialmente pelas medidas provisórias, que são exceções permanentes e renitentes ao princípio da divisão de poderes.

Os plebiscitos e os referendos, previstos na Constituição, e elementos essenciais da democracia concomitante brilhantemente defendida por Joaquim Falcão, são muito pouco usados, o que é lamentável. Nada melhor do que perguntar ao dono onde ele quer que se amarre o burro. Mas, para que plebiscitos e referendos funcionem, temos um longo caminho de aprendizado.

A experiência americana e também a experiência suíça nos podem ensinar muito.

Não é o mesmo que se passa por aqui. Temos escassas e desapontadoras experiências de democracia direta. As consultas populares, prévias nos plebiscitos e posteriores nos referendos, precisam estar calcadas em três pressupostos indispensáveis. Primeiro, a questão tem que ser clara e comportar respostas sintéticas, ainda que múltiplas. Por exemplo, indagar em um censo plebiscitário se alguém é contra ou a favor do parlamentarismo é reduzir excessivamente a questão, a ponto de perder significado. Existem diferentes formas de parlamentarismo, e alguém pode ser favorável a umas e contrário a outras.

O segundo pressuposto de um plebiscito é o objetivo esclarecimento do eleitor. Só se pode escolher consciente e democraticamente entre diferentes alternativas se todas as alternativas e suas principais

consequências forem efetivamente conhecidas por aqueles a quem se defere a escolha. As facções que se formam nas posições contra ou a favor de determinadas questões tendem a conduzir o debate para o campo das paixões. Com frequente sacrifício da verdade, tais campanhas procuram atrair adeptos para um dos lados segundo técnicas de captura das emoções primárias. Nas questões plebiscitárias, ou nos referendos, deveria haver uma campanha de esclarecimento, conduzida pelos tribunais eleitorais, neutra de qualquer ideologia política.

O terceiro pressuposto indispensável é a clara definição de quem pode e quando pode convocar o plebiscito ou referendo. Deixar essa decisão na discricionariedade do Parlamento parece um contrassenso. O plebiscito e o referendo são formas concorrentes, ou concomitantes, de exercício do poder. São formas de decisão direta pelo eleitor, que competem com a democracia representativa, que delega essas decisões aos parlamentares. Portanto, esperar que o Congresso, que se vê como guardião da democracia representativa, opte pela concorrente democracia direta do plebiscito e do referendo é acreditar que o Congresso esteja sempre disposto a renunciar à sua prerrogativa de dizer a última palavra no poder de legislar. Não é uma expectativa realista. A opção pelo plebiscito ou pelo referendo deveria ser feita pela população, mediante assinaturas em listas idôneas, e o processo, com seus conteúdos e metodologia, deveria ser inteiramente desenvolvido pelos tribunais eleitorais.

A reforma política será, sempre, uma obra em construção. Não há ordem definitiva. Tudo flui, e as variáveis políticas também. De tempos em tempos, demanda-se uma revisão geral. Sentimento que é mais agudo quando se tem uma crise em que as disfunções ficam evidentes, e tudo parece feito para não funcionar. O perigo é pensarmos nas soluções pragmáticas de conveniência imediata e nos esquecermos de pensar a médio e longo prazo, na construção das instituições fundantes, que são alicerces e colunas de democracia autêntica. Mas, só haverá reforma política se a sociedade efetivamente a desejar. E será feita segundo a vontade social, ou segundo a vontade dos segmentos sociais que melhor se articularem e se expressarem. Caso você sinta que tem ideias a contribuir, e que tem o direito de expressar as suas próprias convicções e propostas políticas, não ponha esta revista na estante. Coloque-a fisicamente na sua cabeceira e intelectualmente nas suas prioridades. O Brasil será o país que construirmos.

A difícil reforma política.

Eduardo Muylaert
Advogado.

Existe um grande clamor por reforma política. Diante das dificuldades que o país enfrenta, “a reforma” é vista por muitos como a solução possível para todos os males republicanos. Sua necessidade talvez seja, entretanto, o único ponto de consenso. Essa expectativa parece responder ao enorme desencanto com a coisa pública, os homens públicos, e ao desânimo generalizado diante das sucessivas crises que enfrentamos.

A unanimidade é apenas passageira: logo desaparece quando se entra na discussão de qualquer proposta concreta. A reforma é mesmo necessária? Pode dar resposta às questões que afligem a população? Poderia ser feita por uma classe política que parece sempre agir em causa própria? Que amplitude deve ter? Quais os temas urgentes? Deve ser feita por etapas ou de uma só vez? Mexe com o sistema eleitoral? E com o sistema de governo? E com os privilégios? Quem vai levar vantagem? Cada uma dessas questões suscita inúmeras respostas e uma infinidade de polêmicas.

O panorama brasileiro, neste ano de 2017, é de grande incerteza. A desilusão continua se agravando, num quadro em que o malfadado presidencialismo de coalizão respira corrupção e acarreta desmoralização. Como pano de fundo, a crise econômica, o desemprego e também a ineficiência e má gestão da coisa pública. É escandalosa a falta de recursos mesmo para atender às necessidades mais básicas, como saúde e educação. Especialmente diante das escandalosas cifras dos desvios relatados todos os dias.

Não podemos prever quem estará ocupando a Presidência da República quando esta revista sair da gráfica, em poucos dias. Também não sabemos que políticos estarão presos, quais terão sido afastados de seus cargos e quais terão se tornado inelegíveis.

A discussão da reforma política, a meu ver, pode ser muito enriquecida se levarmos em conta os dois momentos cruciais do século XX em que nossas instituições foram moldadas num clima de esperança. Em 1946 e em 1988 havia um evidente denominador comum: queríamos superar a ditadura e construir uma democracia duradoura.

Todo o constitucionalismo moderno surge das revoluções antiabsolutistas do século XIX, que pretendiam impor limites ao poder por meio de instituições democráticas, com regras claras e permanentes. Muitas vezes esse projeto se constrói francamente como contraponto ao sofrimento e aos danos provocados pelo autoritarismo derrotado.

Com a queda de Vargas em 1945, e o colapso do Estado Novo por ele implantado em 1937, foi possível construir o novo modelo constitucional de 1946, cujas linhas mestras, embora modificadas, sobrevivem nas nossas instituições: república, democracia representativa, direitos individuais e direitos sociais.

Foi justamente nesse tempo de pós-guerra que o Ocidente construiu uma vigorosa reafirmação dos direitos políticos para se distanciar das distorções do fascismo e do nazismo que tantos males causaram. Foi aí também que se consolidou o compromisso entre os direitos individuais clássicos e os novos direitos econômicos e sociais, inscritos na nossa carta e também nas constituições europeias.¹

Foi também nesse período, precisamente em 1943, que foi fundada a Associação dos Advogados de São Paulo. Embora voltada à defesa da profissão, alguns de seus pioneiros tiveram destaque na resistência contra a ditadura de Vargas. A São Paulo de então e especialmente os alunos de sua

Faculdade de Direito foram bastiões importantes na luta por uma Constituição democrática.

O sistema político da Carta de 1946, entretanto, não conseguiu garantir a continuidade do processo democrático: de 1964 a 1985 vivemos o dramático eclipse de democracia que corresponde ao período militar. A Constituição de 1988, conquistada após anos de luta, na qual novamente se destacaram as instituições representativas dos advogados, parecia abrir mais uma era de esperança.

Cinco anos antes, um grande esboço do desejado “rearranjo institucional do Estado brasileiro” apareceu na revista da AASP nº 15, no último trimestre de 1983. Antônio Cláudio Mariz de Oliveira era nosso presidente e a publicação foi coordenada por Antônio Carlos Mendes e Edgard Silveira Bueno Filho, enfocando “assuntos constitucionais num momento em que o Brasil espera sair de sua maior crise por meio de uma reforma e elaboração de uma nova Constituição”.

No mesmo ano de 1983, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) organizou um Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, que culminou com a Declaração de São Paulo, assinada pelo presidente nacional, Mário Sérgio Duarte Garcia:

“A crise torna inequívoca para todos os brasileiros de boa-fé, inclusive para os que participam do sistema de forças dominante, a falência definitiva e irreversível da proposta de governo do regime autoritário. E desfez com isso todos os mitos com que se buscou justificá-lo, na falta de legitimação popular” (CONGRESSO..., 1983, p. 5-6).

Ainda estávamos no governo do general Figueiredo e a movimentação dos advogados não era vista com bons olhos. A sede da OAB no Rio de Janeiro chegou a ser atacada com uma bomba em agosto de 1980, episódio em que morreu D. Lyda Monteiro da Silva, secretária do presidente do Conselho Federal, Eduardo Seabra Fagundes.

1. Vide Muylaert Antunes (1983, p. 90 e ss.).

Só recentemente esse episódio foi bem esclarecido, como resultado dos trabalhos da Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro.

Fator importante que pesou na derrocada do governo militar foi a péssima situação da economia no fim do regime autoritário.

A mudança política começou a se acelerar quando, em 1982, na primeira eleição direta para governadores, a oposição elegeu Franco Montoro em São Paulo, Tancredo Neves em Minas Gerais e Leonel Brizola no Rio de Janeiro. Foram eles que, depois, capitanearam a campanha pelas eleições diretas para presidente. Mas foi só em 1985, já no governo Sarney (vice que assumiu com a morte de Tancredo), que ocorreu a volta das eleições diretas e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

Fator importante que pesou na derrocada do governo militar foi a péssima situação da economia no fim do regime autoritário, como registra Thomas Skidmore (2004, p. 487-488): “A cruel recessão de 1981-83 fora a pior do Brasil desde a grande depressão. [...] A recessão precipitara também uma queda vertiginosa na popularidade do governo Figueiredo”. O índice de desaprovação era de 67%.

O economista Joelmir Beting, falando no Congresso da OAB de 1983, atribuiu à política o quadro dramático de recessão e desemprego:

“É na falência do sistema político que deve ser enquadrado o desastre do sistema econômico. O primeiro desvio político está na destruição do orçamento nacional” (CONGRESSO..., 1983, p. 360).

Hoje nos vemos novamente diante de séria crise econômica, com grave quadro de recessão

e desemprego. A popularidade do governo atingiu 69% de desaprovação.² Uma eventual reforma política não envolve diretamente a questão econômica, uma das mais difíceis da administração pública, mas a crise não é só econômica.

Há um enorme descrédito da população para com a política em geral e os personagens que nela orbitam. Os episódios gravíssimos de corrupção e ineficiência que vêm sendo desvendados envolvem praticamente todos os partidos, o que acabou gerando um estado de permanente revolta numa opinião pública dividida e irritada.

O que a reforma política pode fazer para enfrentar essa situação? Bolívar Lamounier levantou a questão de maneira dramática:

“O debate sobre a reforma política arrasta-se desde a Constituinte (1987-88) e o plebiscito de 1993 sobre o sistema de governo, com resultados práticos assaz limitados. Todo ano, aí por volta de abril, o Congresso Nacional ressuscita a questão, para gáudio do jornalismo político e dos cultores acadêmicos da matéria. Esquemáticamente, creio poder afirmar que esse ciclo anual se repete com uma notável falta de clareza quanto ao que precisa ser reformado e aos objetivos mais amplos, direi mesmo estratégicos, de uma eventual reforma. Neste ano da graça de 2017, a discussão retorna envolta em espessas nuvens escuras. Seu objeto já não é uma conjuntura de instabilidade institucional considerada em abstrato, mas uma instabilidade real batendo às nossas portas” (LAMOUNIER, 2017).

Joaquim Falcão conserva certo otimismo:

“A reforma política é, ao mesmo tempo, polêmica e necessária. A ausência de consenso entre os congressistas dificulta cada vez mais sua implementação. No entanto, tudo indica que estamos vivendo o momento oportuno para configuração de acordos políticos estratégicos, capazes de conquistar a legitimidade, até então ausente, para sua concretização. Não parece óbvio, mas é” (FALCÃO, 2015).

2. Datafolha de 24 de junho de 2017.

Diferentemente do que ocorria em 1946 e em 1988, entretanto, hoje a própria democracia vem sendo questionada, e não só no Brasil. Lançado na França recentemente, o livro *Les maladies chroniques de la démocratie*, de Frédéric Worms,³ procura enfrentar o problema sem rodeios e já vem provocando grande discussão. Uma de suas observações mais importantes é que o discurso antidemocrático, antes submerso, parece ter se liberado, se livrando de seus complexos:

“Parece que passamos em quase trinta anos de um extremo a outro, no que diz respeito à democracia. Em 1989, ao menos na França, a considerávamos conquistada nos fatos e nas ideias. O tema do estado de direito tinha acompanhado os movimentos dissidentes do leste europeu, e a queda do muro de Berlim tinha coincidido com o bicentenário de uma Revolução centrada nos ‘direitos do homem’. E eis que trinta anos de história parecem ter invertido tudo. O que parecia simples regressão aqui e lá se tornou uma vaga mundial nas ideias e também nos fatos, e mesmo na França alguns questionam o princípio do estado de direito. Espantosa passagem de uma época a outra?”⁴

Também entre nós aparecem críticos ferozes da democracia, seja à extrema direita, que cultiva uma suposta nostalgia do regime militar, seja à esquerda, que não vê como derrotar o poder hegemônico apenas seguindo as regras do jogo.

A maioria dos jovens, assim entendidos os que ainda não estavam na escola em 1985, ou seja, que agora estão chegando aos 40 anos, em geral não têm a mais pálida ideia dos males do autoritarismo e dos horrores por que passou o Brasil, com a restrição de todas as liberdades, inclusive de expressão e dos meios de comunicação, a censura, o exílio, as prisões, a tortura e o clima de medo que assombrava os cidadãos. Esses jovens podem se tornar, assim, presa fácil de um discurso de “ordem” que prometa uma ilusória sensação de segurança e progresso.⁵

Uma conclusão, aparentemente óbvia, de Frédéric Worms é que não se pode remediar os males da democracia pelo recurso a seu contrário, a tirania. Ao reiterar sua confiança no Estado de Direito, o filósofo lembra a obra que Alexandre Koyré escreveu no exílio, em 1945:

“Prestem atenção: não deixem o desprezo da lei se estabelecer e se propagar no seio [do Estado]. O desprezo da lei é o veneno que dissolve a cidade; o desprezo da lei conduz à anarquia e esta conduz em linha reta à tirania”.⁶

Não é outro o registro dos iluministas, na *Encyclopédie* coordenada por d’Alembert e Diderot, entre 1751 e 1780:

“Tirania é todo governo injustamente exercido sem o freio das leis”.

“O princípio da democracia se corrompe quando o amor pelas leis e pela Pátria começa a degenerar, quando a educação particular e a geral são negligenciadas, quando o trabalho e os deveres passam a ser considerados incômodos. Então, a ambição entra no coração dos que podem recebê-la, e a avareza entra em todos. Essas verdades são confirmadas pela história”.

“Despotismo é o governo tirânico, arbitrário e absoluto de um só homem”.

“A democracia é uma das formas simples de governo, na qual o povo, em corpo, detém a soberania. Toda República na qual a soberania reside nas mãos do povo é uma democracia” (DIDEROT; D’ALEMBERT, 2015).

No momento em que se quer pensar uma reforma política, é preciso manter alguma distância das circunstâncias e, especialmente, deixar de lado os cálculos eleitorais e oportunismos de toda ordem. Não é por outra razão que uma visita aos

3. Éditions Desclée de Brouwer, 2017, e-book.

4. Tradução livre.

5. Vide Muylaert Antunes (2017, p. 130-182).

6. *Introduction à la lecture de Platon*, escrita no exílio por Koyré em 1945, depois de ter escrito, em 1943, *Réflexions sur le Mensonge*, obras recentemente reeditadas na França.

princípios, e às lembranças da história, pode ser ótima conselheira.

É preciso insistir, por incrível que pareça, em que uma das principais características da democracia é a possibilidade de alternância no poder. A condição desse regime é que cada contendor saiba que é possível que seu adversário vença e que, nesse caso, será necessário aceitar a eventual derrota. Faz parte das regras do jogo, também, que algum tempo depois ocorra nova disputa. E aí, novamente, o perdedor, qualquer que seja, terá que se curvar.

Política é uma eterna caixinha de surpresas, a pregar peças mesmo nos analistas mais afiados. A revista *New Criterion* publicou uma série de dez artigos sobre o populismo. Na edição de fevereiro de 2017, Andrew C. McCarthy inclui nesse fenômeno a “tão impensável como improvável” eleição de Donald Trump, e também o voto que decidiu pela saída da Inglaterra da União Europeia.

Ao analisar a eleição francesa, o cientista político apontou dois candidatos que considerava viáveis à sucessão do impopular François Hollande. De um lado, Marine Le Pen, candidata de extrema direita com seu anti-islamismo virulento. De outro, o conservador ex-primeiro-ministro François Fillon (MCCARTHY, 2017). Pois bem, poucos meses depois ocorreu a vitória impressionante do jovem Emmanuel Macron, que, em seguida, conquistou folgada maioria no Parlamento.

Roger Scruton destaca os “legítimos e quotidianos interesses políticos que levam o público a confiar no processo democrático e a votar com plena aceitação de que o resultado pode não lhe ser favorável”. A estes, contrapõe “as emoções

sombrias que o processo político visa neutralizar, mas que políticos cínicos manipulam, colocando-nos em perigo”.⁷

Nunca é demais lembrar a advertência do conservador Edmund Burke de que a forma livre de um governo não é de todo incompatível com seus fins autoritários:

“Sob a capa de instituições democráticas, suas atividades essencialmente antidemocráticas perseguem uma agenda expansionista que ameaça a liberdade da maneira mais abrangente, contornando a lei”.⁸

Política é uma eterna caixinha de surpresas.

Parece um contrassenso que, ao discutir a possível reforma política da segunda década do século XXI, seja preciso reafirmar que seu alvo principal, do qual não devemos nos afastar, é o fortalecimento da democracia e da representação.

“Nos países de governo constitucional representativo”, escreveu Rui Barbosa, “é a eleição o ato mais importante, porque, bem que sejam todos os poderes delegações da nação, nunca se afirma tão diretamente a vontade do povo, na direção regular a dar ao Estado, como durante a consulta das urnas” (BARBOSA, 1947).

A questão eleitoral, de modo a expressar da melhor maneira possível a representação dos cidadãos, parece um ponto-chave da reforma política.

É preciso levar em conta as transformações que os instrumentos de luta política foram assumindo. Nos anos 1950, a televisão tornou-se a principal fonte de informação e substituiu o papel dos jornais e do rádio. O debate na televisão tornou-se a forma mais espetacular de diálogo entre adversários políticos, podendo, em questão de minutos, decidir a sorte de uma eleição, como demonstrou Roger Gerard Schwarzenberg no seu *O Estado Espetáculo*.

7. Scruton (2017): “On the one hand there are the legitimate and day-to-day political interests that lead people to trust in the democratic process and to cast their vote in full acceptance that the result may not go in their favor. On the other hand, there are the dark emotions that the political process is designed to neutralize, but which cynical politicians manipulate at our peril”.

8. “Under the cloak of democratic institutions, its essentially undemocratic activities pursue an expansionist agenda that threatens liberty in the most comprehensive way, by circumventing the law” (Edmund Burke, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, 1770).

Por outro lado, as pesquisas de opinião, ao mesmo tempo em que captam os movimentos de opinião pública, são também importantes instrumentos de formação dessa mesma opinião pública.⁹

A era subsequente, ainda não totalmente compreendida, é a das redes sociais. O fenômeno, já chamado de “webiscito”, tornou-se nova forma de atuação, que pode, mais ainda do que as pesquisas, criar ou destruir reputações, além de se tornar termômetro de credibilidade dos governos. Embora possa se prestar a todo tipo de manipulações, seria ilusório imaginar, a curto prazo, um controle eficaz da internet ou até mesmo a possibilidade de responsabilização dos perigosos piratas da rede.

A interferência de *hackers* russos nas eleições dos Estados Unidos ou da França seria inimaginável até recentemente, mesmo como tema de ficção. E cada vez surgem mais evidências de que piratas cibernéticos de Moscou prejudicaram a campanha de Hilary Clinton e favoreceram a eleição do republicano e conservador Donald Trump.

Como assinala Frédéric Worms, se a rede abre acesso à ampla informação e à resistência

à tirania, permite também a difusão de mentiras e principalmente de suspeitas e de um cinismo generalizado.¹⁰

A possível reforma política, assim, é mais uma oportunidade que temos de tentar realizar as promessas de 1946 e de 1988, consolidando um Estado Democrático de Direito que respeite e promova efetivamente a cidadania, a pessoa humana e o pluralismo político. Fugir da violência, aperfeiçoar os mecanismos de representação e tentar afastar ao máximo a influência do poder econômico é o caminho seguro para esse aperfeiçoamento. Não podemos perder mais essa oportunidade. Num quadro de desordem e desmandos, a tentação autoritária cresce de maneira assustadora. É preciso que a reforma política, qualquer que seja, reforce a confiança na democracia, único regime no qual o Estado de Direito pode prevalecer. ■

9. A questão da pesquisa eleitoral foi analisada por Muyaert (2015).

10. WORMS, 2016, idem, *Le cynisme, sa crise actuelle et comment l'affronter*, e-book.

Bibliografia

BARBOSA, Rui. In: _____. *Obras completas de Rui Barbosa*. v. 2. t. 2., Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, OAB, 1983.

DIDEROT, Denis; D'ALEMBERT, Jean Le Rond. *Enciclopédia*. v. 4. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

FALCÃO, Joaquim (Org.). *Conexão eleitoral: 15 propostas para reforma*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2015.

LAMOUNIER, Bolívar. Reformar o quê, como, para quê? *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 21 jun. 2017.

MCCARTHY, Andrew C. Populism: VI - Populism versus populism. *New Criterion*, v. 35, n. 6, mar. 2017.

MUYLAERT ANTUNES, Eduardo Augusto. Investigação sobre o atentado do Riocentro. In: MOREAU, Pierre (Org.). *Grandes Crimes*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. p. 130-182.

_____. In: FALCÃO, Joaquim (Org.). *Conexão eleitoral: 15 propostas para reforma*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2015.

_____. Tendências das Modernas Constituições. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, OAB, 1983.

SCRUTON, Roger. Populism: VII - Representation & the people. *New Criterion*, v. 35, n. 7, mar. 2017.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

Separação de poderes e efetividade democrática.

Flavio Flores da Cunha Bierrenbach

Advogado e ministro aposentado do Superior Tribunal Militar. Foi procurador do Estado de São Paulo, vereador na capital, deputado estadual e deputado federal por São Paulo.

A saga humana não pode abrir mão de alguns de seus sistemas. São os trilhos por onde avança seus passos pela superfície do atormentado planeta. Na passagem do século XIX para o XX, poucas pessoas poderiam desfrutar da certeza de que não seriam vítimas do Estado. Na esfera da atividade política, foi só com a Revolução Americana – a primeira flor do Iluminismo – que os cidadãos puderam ser embalados no berço da democracia, definindo um padrão, segundo o qual, caso não estivesse pautada por seus postulados, nenhuma sociedade poderia ser considerada moderna e civilizada. Na Europa, no entanto, com o corolário comum de arbitrariedades que se sucedem aos tempos de exceção, a Revolução Francesa não soube conciliar pensamento e ação. Até que a ferrugem atacasse a lâmina da guilhotina, durante mais de um século foram sabotadas as idéias¹ e frustradas as iniciativas.

No Brasil, no campo das idéias, a que mais prosperou por aqui foi a doutrina de Augusto Comte (1798-1857). A despeito da tardia abolição da escravidão, o positivismo logrou inserir na bandeira republicana seu lema “ordem e progresso”, capaz de aliar-nos também à jovem democracia americana, os novos senhores do mundo, de quem já copiáramos, em 1891, até mesmo os paradigmas constitucionais.

1. Ainda não me habituei às regras da nova ortografia. Entendo que ideia sem acento só pode ser de jerico.

Entretanto, nem todo o mundo concordava com esses princípios, abertos para a universalidade. Na Rússia czarista, com a Revolução de Outubro de 1917, o banho de sangue soviético lavou durante décadas qualquer laivo de pensamento democrático. Na Alemanha e na Itália, ensaiavam-se os primeiros passos do nazismo e do fascismo, ideologias símiles na brutalidade ilimitada e simples, seguidas na Europa e alhures. Terminaram, conforme se sabe, no Holocausto e em Hiroshima.

A preocupação da humanidade com a ética é coisa antiga, provavelmente até anterior a Aristóteles.

No campo do pensamento levado a sério, o filósofo alemão Martin Heidegger (1889-1976) – para alguns apressados o criador do existencialismo – propunha algo de novo. Heidegger, na verdade – e hoje o reconhecimento é voz unânime –, foi um pensador muito mais complexo, mais vigoroso, jamais ficaria à vontade nos figurinos acanhados da *Rive Gauche*.

Mas a democracia, em suas várias versões, seguiu avante. Logo apareceu como consequência o democratismo, espécie de sarampo a infectar todos os partidos e projetos. Heidegger, questionado sobre suas crenças, dizia acreditar principalmente numa ordem a partir das essências e não das existências. E acrescentava: “não é qualquer um que pode sobre uma coisa qualquer instaurar um tribunal qualquer”.

Em essência, o democratismo é isto. Agora mesmo, no Brasil, surgem políticos, partidos políticos, movimentos políticos, a propor saídas simplórias. Reformas políticas, econômicas, tributárias, trabalhistas, previdenciárias. O importante é conduzir as reformas, canta o coro geral. Há

quem queira decidi-las em praça pública, talvez até pela internet.

Juntas ou isoladas, todas essas pretensas reformas serão incompetentes para debelar a maior crise do País;² incapazes de conduzir a Nação, no campo das instituições, já nem se diga ao século XXI. Perdemos o bonde. Sequer dá para passar uma borracha histórica e fazer retroceder a ampulheta do tempo a épocas mais felizes, mais promissoras. A 1960, digamos. Para contar, de lá para cá, boa coisa não há. Primeiro, com a espantosa renúncia de Jânio Quadros; depois, com o conturbado governo João Goulart e a longa ditadura militar que se lhe seguiu. Mais adiante, com os dissipados tempos da “redemocratização”, a política brasileira – de modo crescente – vem perdendo qualquer noção de compromisso ético, requisito da democracia.

A preocupação da humanidade com a ética é coisa antiga, provavelmente até anterior a Aristóteles, que viveu entre 384 e 322 a.C. Péricles, que foi seu contemporâneo, considerado por Maquiavel o primeiro **estadista**, pronunciou célebre discurso em Atenas, conjugando a ética à política e ao exercício do poder.

Foi Nicolau Maquiavel (1469-1527), contudo, o filósofo moderno inaugural a sustentar que a vida pública é regida por uma ética especial, independente da moral privada e de preceitos religiosos. O ambíguo florentino do Renascimento, alto burocrata, com razão considerado o primeiro cientista político, em seus festejados livros *O Príncipe* (1513), *Da Arte da Guerra* e *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, revelava permanente obsessão pelo problema da estabilidade do poder e foi o autor pioneiro a usar a expressão **Estado**, palavra que tem a mesma raiz romana (*status*) de **estável**, de **estabilidade** e de **estatuto**.

2. As palavras Pátria, Nação, País e Bandeira – quando se refiram ao Brasil – serão escritas sempre com iniciais maiúsculas. O vocábulo governo, ao contrário, ainda que digno de respeito, é grafado em letras minúsculas.

Segundo Maquiavel, o **Estado** é um poder dotado de estabilidade. Seus intérpretes, ao longo dos últimos 500 e turbulentos anos de história, cultivam famoso aforismo: “os fins justificam os meios”. Por outro lado, entretanto, Maquiavel defendia a crença segundo a qual **o consentimento das massas é a melhor garantia de estabilidade para qualquer governo**.

Poder (substantivo comum abstrato) é apenas a capacidade de produzir efeitos; é a obtenção intencional de resultados. A política, em sentido estrito e estreito, divorciada da ética – como ocorre no Brasil –, é usualmente entendida como o conjunto de meios para garantir o acesso, o exercício e a manutenção do poder.

Nas democracias, entretanto, inauguradas com a Declaração da Virgínia (1776) e a Constituição de Filadélfia (1787), o conceito moderno de Estado democrático está definitivamente ligado à idéia de limitação do poder. Nos últimos 250 anos, o maior instrumento que a civilização conquistou para a limitação do poder foi a Constituição. A Constituição é o estatuto do poder. Segundo o britânico Harold Laski (1893-1950), “a Constituição é um instrumento jurídico destinado a limitar o poder político”.

Daí resulta que todas as iniciativas, os projetos, as leis, enfim, até mesmo as regras constitucionais que contestem esse axioma e, ao contrário, busquem a concentração do poder, devam ser consideradas francamente antidemocráticas e, por conseguinte, rejeitadas pelos povos civilizados. O mundo todo está cheio de exemplos. Não é preciso buscar longe; aqui mesmo, nesta infeliz América Latina, há perversos sistemas de concentração de poder, de mando único. Creio ter sido Brecht quem disse que “o ventre que gerou a besta continua fértil”.

Porém, em sentido amplo, moderno, consoante princípios éticos comuns, **política** significa o

conjunto de compromissos dos cidadãos perante sua coletividade, o que implica variadas formas de ação sobre as estruturas políticas e econômicas que regem a sociedade. Ou seja, de que modo é conquistado e exercido o poder. A partir da segunda metade do século XIX, todas as fórmulas de legitimação do poder estão ligadas à autoridade vinda do povo (“We, the people...”).³

Se o poder emana do povo, é a democracia que estabelece as regras pelas quais o poder dos governados se transfere aos governantes. O poder, então, passa a ser uma força qualificada pela autoridade. Assim, as instituições e pessoas que as integram perdem progressivamente sua taxa de legitimidade na medida em que não correspondam aos padrões éticos que delas a sociedade exige. Conforme Max Weber (1864-1920), a noção de legitimidade explica o coeficiente de solidez ou de debilidade de um sistema político e o grau de equilíbrio ou de instabilidade de seu ordenamento jurídico.

O Brasil exhibe hoje taxas inéditas de instabilidade de suas instituições jurídicas e políticas. Não é fácil fazer esta afirmação. A partir da Proclamação da República, o País vivenciou sete constituições diferentes. Ao longo desse mesmo período, nessa moldura histórica excessivamente conturbada, participou de duas guerras mundiais, 12 estados de sítio, 17 atos institucionais, 19 rebeliões militares, seis dissoluções do Congresso, duas renúncias presidenciais, três presidentes depostos, um governo interrompido por suicídio, dois por processos de *impeachment*. Teve oito anistias amplas e cerca de 30 restritas, nove governos autoritários e dois extensos períodos ditatoriais. Não foi pouco. No entanto, continuamos a assombrar o mundo, estarrecidos diante de nós mesmos.

Hoje, como ontem, o governo ancora-se em supostos índices positivos na economia. Na época do regime militar, nos anos do falso **milagre** brasileiro, um dos generais-presidentes chegou mesmo a dizer: “a economia vai bem, mas o povo

3. Como no preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos da América.

vai mal”. Os dados econômicos eram manipulados à vontade. O arauto da tecnoburocracia estatal dizia, com o maior cinismo: “as estatísticas não mentem”. A despeito de severa censura à imprensa e do uso de instrumentos brutais de repressão, logo ficou provado que os mentirosos também faziam as estatísticas. Assim, com a inevitável erosão do tempo e da legitimidade, o sistema ruiu.

O princípio da separação de poderes é ferramenta para impedir a concentração de poder, instrumento contra o absolutismo.

Atualmente, outros apátridas, de joelhos diante do altar do “mercado”, deslumbrados com a globalização triunfante, mas indiferentes aos 14 milhões de desempregados, sustentam nos números – dígitos, como se diz – um sistema de poder que, embora não tenha nascido ilegítimo, também revela legitimidade decrescente. Números, só números, nada mais do que números...

Dentre todas as crises que o Brasil atravessou, a diferença desta é justamente no plano ético. Portanto, voltando ao nosso ponto de partida, regressemos ao Iluminismo, pois não há nada de novo aqui. A novidade será apenas seguir a lei, ou melhor, a Constituição. O espírito da Constituição, como diria Montesquieu.

Trata-se de apenas uma idéia e tem mais de 200 anos. O conceito corrente de democracia dá a essa idéia o título de **princípio da separação de poderes**. Concebido de início nos textos de John Locke,⁴ de Benjamin Constant, Stuart Mill, Alexis de Tocqueville e do próprio Montesquieu,⁵ é ferramenta para impedir a concentração de poder, instrumento contra o absolutismo.

A atual Carta de 1988, a celebrada “Constituição-cidadã”, já em seu art. 2º, estabelece expressamente assim: “São poderes da União, in-

dependentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Aliás, desde a República, com exceção da **Polaca**, de 1937, todos os demais textos constitucionais brasileiros têm reiterado a regra.

Trata-se, aparentemente, de mais uma inutilidade constitucional brasileira. De fato, o Brasil é um dos raros casos de regime presidencialista de governo em que um indivíduo – é indivíduo porque não pode dividir-se – tem a curiosa e insustentável prerrogativa de pertencer a dois poderes ao mesmo tempo.

No Brasil, o cidadão eleito pelo povo para representá-lo no Legislativo, com toda a naturalidade, atravessa a Praça dos Três Poderes e aboleta-se no Executivo, como ministro de Estado do presidente da República, ou seja, um funcionário auxiliar do chefe do Executivo, que lhe dá as ordens, que pode nomeá-lo e demiti-lo, quando quiser. Não perde o mandato, usa do artifício formalista do pedido de licença e finca os pés em duas canoas.

Tão longe se avançou nesse desatino que, a partir da nociva emenda constitucional que permitiu a reeleição do presidente da República, de outros chefes e chefetes de Executivo,⁶ inaugurou-se o absurdo consistente em ministros de Estado deixarem vagas suas pastas no Ministério – por 24 ou 48 horas – para votar no Congresso matérias polêmicas, às vezes pendentes de poucos votos. O expediente hoje é corriqueiro. Cumprida servilmente a tarefa, regressa lépido o parlamentar à sincura confortável da Esplanada dos Ministérios, afrontando sem cerimônia o imperativo constitucional que exige independência entre os poderes.

Penso que foi Bernard Shaw quem sugeriu às inúmeras ditaduras que lhe foram contemporâneas que adotassem uma Constituição simples, que deveria ser sucinta, de fácil entendimento, talvez

4. John Locke publicou em 1690 o *Second Treatise of Civil Government*.

5. *De L'Esprit des Lois* (1748).

6. EC nº 16/1997.

com um artigo único: “O que não é proibido é obrigatório”. No Brasil, para fazer jus à nossa tradição hiperestatutária, não faltou quem sugerisse o acréscimo de um parágrafo: “Revogam-se as disposições em contrário”.

Realmente, é difícil encontrar outro país com semelhante aranzel de leis, em que abundam regulamentos, na União, nos Estados e nos municípios, repletos de normas proibitivas e de sanções, que geralmente não pegam, como se diz. Aliás, a própria Carta de 1988, com texto prolixo e confuso, é um bom exemplo. Tem mais de 2 mil dispositivos, entre artigos, incisos, alíneas, parágrafos e emendas, que tudo pretendem prever e prover, a demandar milhares de interpretações do Judiciário, afogado em um oceano de litígios.

Nas democracias parlamentaristas, o governo se forma com a maioria do Parlamento, essa é a regra. Mas, no Brasil não. O sistema presidencialista, escolhido pela Constituição do País e – em dois plebiscitos – pelo próprio povo brasileiro, consagra a tripartição do poder, que há de ter corolário óbvio: quem integra um dos poderes da União não pode, por princípio, participar de outro.

Essa promiscuidade institucional, verdadeiro insulto à vontade soberana do povo, esbulho praticado há muito tempo com a conivência geral, repetido à vontade nos Estados e municípios, tem consequências perversas para a democracia, pois atenta contra a Constituição Federal e o livre exercício dos poderes, que haverão de ter assegurada sua independência recíproca, caso desejem manter sua legitimidade.

É um espetáculo deprimente. Proclamado o resultado de um pleito, senadores, deputados e vereadores, recém-eleitos, acotovelam-se na disputa por uma fatia do farnel do poder. De outro poder. Para os derrotados, sempre sobrarão migalhas. Ou alguma suplência. De tal forma essa prática

vicia o sistema, que esses suplentes investidos por via oblíqua perdem qualquer vestígio de independência, caso contrário perderão os mandatos. Tornam-se reféns do Poder Executivo.

Dir-se-á que esta é uma prática antiga, uma das peculiaridades do presidencialismo à brasileira, outra jabuticaba. Pois bem, trata-se de estelionato institucional, de charlatanice bem-sucedida, que urge revogar, derogando o permissivo suspeito e contraditório do art. 56, inciso I, da própria Carta que – convém lembrar – foi feita pelo Congresso travestido em Constituinte.⁷

Penso que seria esta a primeira e mais importante medida de revitalização do Parlamento, testemunho de respeito à vontade do povo. Não depende de reforma da Constituição; já está escrito, basta cumprir. Tão simples como o ovo de Colombo.

Na última campanha eleitoral, todos os candidatos – praticamente sem exceção – declararam apoio a uma difusa “reforma política”. Todos também eram contra o câncer e a favor das crianças. Em qualquer crise política, o Brasil exhibe campo fértil para cultivo das idéias mais esdrúxulas. Agora, diante da gravidade da atual, veremos o que vem por aí. Há pouca esperança de surgir algo de utilidade duradoura, com conteúdo de interesse público, que não sirva apenas para adiar soluções de há muito reclamadas ou para gerar novos privilégios. Nosso histórico desencontro com a democracia sempre estimulou as nefandas alquimias políticas dos inquilinos do poder, dos “bruxos” e seus juristas de plantão.

Consta hoje que estão sendo gestadas outra vez, nos laboratórios do poder, fórmulas tão revoltantes quanto efêmeras, destinadas a burlar a vontade do povo. Fala-se abertamente – na data em que escrevo – de tentativa de anistia a crimes comuns, de prorrogação de mandatos e de extensão do foro privilegiado a ex-presidentes da República. Cogita-se, inclusive, de referendos e plebiscitos, deformando as hipóteses de sobera-

7. O Congresso Nacional – nunca será demais lembrar – é poder constituído e não constituinte.

nia popular com a malandra maquiagem de um pronto-socorro para instituições desestabilizadas. Alvitra-se a renúncia do chefe do Executivo com simultânea convocação de eleições gerais, embora todos saibam que, desses dois movimentos, o presidente da República só tem a prerrogativa do primeiro. Falta-lhe competência constitucional para alterar o calendário. Aventa-se até nova pnanácia parlamentarista, como se o povo tolerasse outorgar o poder ao Congresso. A este Congresso!

A “governabilidade” converteu-se na desculpa fácil para emendar e remendar a Constituição.

Sabe-se, entretanto, que, apesar de poucas vozes isoladas na academia, na sociedade civil e na imprensa, não surgiu no Parlamento um só deputado ou senador disposto a entender a óbvia limitação que decorre do **princípio de separação de poderes**: quando suas excelências julgarem que melhor servirão à República ocupando um cargo no Executivo, ou no Judiciário, perderão *ipso facto* os mandatos legislativos.

A doutrina da tripartição do poder é responsável pela alocação de funções aos órgãos do Estado, estabelecendo a premissa básica de que não deve haver preponderância de um em relação aos outros. O Poder Legislativo tem apenas três missões. A primeira, como o próprio nome diz, é de natureza nomotética, consiste em fazer leis, produzir o ordenamento jurídico do país. A segunda corresponde a fiscalizar o Executivo. A terceira é representar o povo. Não pode abrir mão de qualquer delas, sob pena de tornar-se mero apêndice do outro poder, anulando os mecanismos de equilíbrio denominados *checks and balances*.⁸ O poder político, porém, jamais foi indiferente ao vazio. Quando isso acontece, como tem sido comum no Brasil, fica reduzido o coeficiente democrático e

sobem as tentações totalitárias. Legislativo, Executivo e Judiciário promíscuos cometem ato de irresponsabilidade ética. Conforme alerta Norberto Bobbio (2000; 1992), atentam contra o Estado Democrático de Direito.

Como pode um Congresso que não cumpre uma sequer de suas missões promover reformas que alteram a substância dos modelos jurídicos, políticos e econômicos do País?

A precariedade da Carta de 1988, que já no terceiro artigo de seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁹ estabeleceu um prazo de cinco anos para uma ampla revisão constitucional, por voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, gerou o deplorável “presidencialismo mitigado”, como se disse então, ou “de coalizão”, como se fala hoje em voz alta, sem qualquer pudor. Esse “semiparlamentarismo” é apenas mais uma empulhação tupiniquim, um logro, no qual a “base” do governo no Congresso tornou-se exatamente o oposto – é a base do Congresso no governo.

A “governabilidade” converteu-se na desculpa fácil para emendar e remendar a Constituição. Afora isso, governa-se mediante medidas provisórias, editadas aos milhares, que anulam a função legislativa do Parlamento. Perversões brasileiras, resquícios do fascismo, as medidas provisórias transformam o universo jurídico em uma realidade virtual, como tela de espera de computador, em mutação contínua. Fazem parte do entulho autoritário que subsiste no País, herança dos famosos decretos-leis, de ambas as ditaduras.

Ademais, o Brasil não tem oposição, outro requisito das democracias. Durante o regime militar, aos tempos em que a democracia foi sendo conquistada aos poucos, com coragem e sacrifi-

8. Origem funcional da doutrina da separação de poderes, como está em *O Federalista*, coleção de artigos publicados em Nova York sob a assinatura de Publius, interpretação da Constituição da lavra de três estadistas: Alexander Hamilton, James Madison e John Jay Jr.

9. Como se fora um “ato falho”.

cio, a oposição era mais atenta e vigorosa do que veio a ser depois. Como diria Raymundo Faoro (1925-2003),¹⁰ mazelas que fazem parte do nosso “infortúnio republicano”.

Caso o Brasil sobreviva mais dois séculos a seus políticos, algum dia, no futuro, quando se examinar o arquivo morto correspondente à atual fase da história, será encontrado o atestado de óbito de instituições que – neste nosso tempo – perecem por doença de lenta evolução. A certidão será lavrada com a estampilha maldita da corrupção – a miúda e a graúda –, utilizadas

10. Foi advogado e presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Liderou a sociedade civil na transição para a democracia. Escreveu um dos clássicos do pensamento político brasileiro: *Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro*.

de modo constante, corriqueiro, casual, como instrumento de poder. A corrupção é um flagelo ético. A História do Brasil não pode permanecer hipotecada à corrupção.

Qualquer proposta leviana de reforma hoje, em qualquer campo, passa longe da democracia; não passa de democratismo. Caso o Brasil deseje preservar uma democracia que assegure o futuro de seu povo, haverá de eleger – logo – uma verdadeira Assembléia Nacional Constituinte, que seja livre, soberana, exclusiva, independente do Congresso Nacional, imune a pressões ilegítimas dos três poderes, cujo mais relevante resultado será resgatar o significado original da palavra **política**, uma das mais nobres dimensões da dignidade humana. ■

Bibliografia

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.
_____. *Teoria Geral da Política – A filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 1996.

Nova Constituição ou nova mentalidade?

"uma Constituição, não é uma receita de bem viver, um esquema puramente racional, que pode ser construído e reconstruído quantas vezes se queira, mas a expressão teórica de um fato histórico, que é a sua razão de ser, que a vivifica, e que através dela se define e aspira a durar." ¹

Pedro Dutra

Advogado especialista em Direito Econômico, Defesa da Concorrência e Regulação. Membro do Ibrac e do Iasp. Recebeu o Prêmio Senador José Erminio de Moraes, pela Academia Brasileira de Letras, pela obra *San Tiago Dantas: A Razão Vencida* (2014).

Em meio à crise política desfechada em boa medida por uma crise econômica sem precedentes, assiste-se a um dos (muitos) paradoxos da vida pública do país: a Constituição, que deve ser a referência segura a se recorrer nos momentos de crise, é, ao contrário, vista como um fator de irresolução, a ser imediatamente reformada.

Reponta a crença no poder transformador de um novo texto constitucional. Contudo, enraizados na nossa cultura jurídico-política no longo e arbitrário governo Vargas (1930 a 1945), hábitos e normas, vencidos nas democracias modernas, desde então se sobrepõem às regras constitucionais sucessivamente editadas. Desafiar a vigência desses hábitos e normas, em um debate no qual fatos e números sejam apresentados à sociedade, seria, a nosso ver, a tarefa a ser cumprida antes de se cogitar reformar a atual Constituição.

1. A crise como desajustamento da cultura: a resposta de San Tiago Dantas. In: *Diário Carioca*, 14 dez. 1947.

O decreto de 11 de novembro de 1930 instituiu o Governo Provisório, conferindo ao seu titular o exercício discricionário “em toda a sua plenitude das funções e atribuições, não só no poder Executivo, como também no poder Legislativo”. E foram “suspensas as garantias constitucionais e excluída à apreciação judicial os decretos e atos do Governo Provisório ou dos Interventores Federais, praticados na conformidade da presente Lei ou de suas modificações ulteriores”.

No Governo Provisório, o Supremo Tribunal Federal negou *habeas corpus* ao presidente deposto, Washington Luís.

O advogado Levi Carneiro, redator do decreto, estava em dia com a recente e então – assim vista – moderna doutrina do fascismo italiano. Àquela altura, o talentoso e autoritário professor de Direito, Alfredo Rocco, já estruturara, com a edição das **leis fascistíssimas**, o governo de Mussolini, no poder desde final de 1922.² Entre as normas então afirmadas no novo regime italiano, e aqui adotadas, contava-se o decreto com força de lei – decreto-lei –, cujo exemplo retardatário é entre nós a medida provisória de hoje, que absorvia, e em certa medida segue absorvendo, no Poder Executivo, a função legislativa, criando o que um dos teóricos do regime fascista chamou o *Statto-Governo*, ou seja, aquele (arbitrariamente) neste contido.³

No Governo Provisório, fechadas as casas legislativas, o Judiciário não demorou a render-se ao novo regime. O Supremo Tribunal Federal negou *habeas corpus* ao presidente deposto, Washington

Luís (que só voltaria do exílio 15 anos depois, com a derrubada do Estado Novo), sob o especioso argumento de que:

“se a Constituição subsiste, debaixo de certos pontos de vista, como quanto às relações de ordem privada, estão suspensas, sem dúvida, as garantias constitucionais, sob o critério político do chefe do Governo, e é notório que **a detenção do paciente obedeceu puramente a razões de ordem política, fora de qualquer preocupação de natureza legal ou processual**. Nestas condições, o conhecimento do presente pedido de *habeas-corpus* escapa inteiramente à competência constitucional do Tribunal” (SILVA, 1966, p. 59, grifo nosso).

Aí estava o aval, dado pela mais alta corte judicial do país, à ação violenta do Poder Executivo sobre a vida e o destino da nação. Reafirmada nessa decisão, de um tribunal ajoelhado ao poder político, a hipertrofia do Poder Executivo, avassalando o Legislativo e o Judiciário, iria enraizar-se no léxico político brasileiro e seria desdobrada em formas e núcleos autoritários a se perpetuarem na Administração Pública.

O novo regime, que deflagrou um processo inédito de violência política e social no país, achava seu fundo ideológico na morte proclamada do regime liberal, que sucumbira ao término da Primeira Guerra em 1918. E, com esse óbito, outro era declarado: o do ideário liberal de Rui Barbosa, morto havia sete anos. Se a primeira afirmativa era veraz, pois com a Primeira Guerra fora vencido o liberalismo (sobretudo o econômico) e também o século XIX, a segunda afirmação não era exata.

Quem ler – e é leitura fundamental a quem lida com Direito Público – os textos do advogado e do candidato em sua desenganada campanha presidencial em 1918, verá que não se tratava de um liberal apegado apenas à forma e à oratória; com inédita energia, Rui defendeu as garantias políticas e civis, ante a conduta arbitrária do Poder Executivo e seus titulares, e daí viria a sua crisma

2. Assim chamadas as leis que estruturaram o regime fascista, outorgadas a partir de 1925. Cf. PONZIANI, 2005, p. 18.

3. Cf. PANUNZIO, 1987.

(se não o estigma) de liberal. Mas, na verdade, já o dominava uma visão social da economia, vinculada às garantias individuais próprias de uma democracia moderna, pela qual lutava.⁴

Mas essa não era a percepção da classe política. Com Rui desapareceu não apenas o ideólogo de uma classe média urbana ascendente – *O Estadista do Progresso*, como o veria San Tiago Dantas em um dos dois luminosos ensaios que a ele dedicou (DANTAS, 1949); desapareceu, também, o reformador, o advogado inquebrantável, o verbo caudaloso, porém cortante, que infundiu em nossa literatura jurídica um inigualado acento crítico e desafiador do exercício incontrastado do poder político na vida do país.⁵

Uma vez na chefia do Governo Provisório, não foi difícil a Getúlio Vargas dominar a vida do país, com o apoio das patentes mais altas do exército, depois de dispersar pelas interventorias nos Estados os tenentes que comandaram a indisciplina militar nas sedições da década anterior, e que se viam como líderes da Revolução de 1930.⁶

Sobrevindo a Revolução de 1932, e a Carta de 1934, o desfecho formal do inconformismo paulista, a sociedade brasileira sentiria desde logo a mão pesada do governo federal. Sem dúvida um conhecedor de homens e sobretudo da atração que sobre muitos deles o poder exerce, Getúlio convidou e Vicente Ráo aceitou a pasta da justiça. Fundador da Universidade e professor de Direito Civil da Faculdade de São Paulo, revolucionário exilado de 1932 pelo mesmo Getúlio, Ráo não trepidou em agir no novo cargo. Atendeu a encomenda do chefe de governo e redigiu a Lei de Segurança Nacional em abril de 1935.

De então por diante, Ráo comandaria uma repressão implacável aos adversários do governo, que achou seu extremo na revolta comunista de novembro daquele ano. Sob o pretexto de defender a pátria e a família, Getúlio obteve ao Legislativo poderes excepcionais; além do estado de sítio, concedido em meio à revolta, foi-lhe outorgada a

faculdade de declarar o estado de guerra diante de novas revoltas, cassar militares, prender congressistas e demitir funcionários públicos (CARNEIRO, 1965, p. 434). E assim foi feito. Ráo determinou inúmeras prisões, entre elas de intelectuais e colegas seus de magistério.

Dois anos depois, nem sequer as tropas do exército foram convocadas: soldados da polícia militar ocuparam os principais prédios públicos da capital federal, e Getúlio anunciou pelo rádio a implantação do Estado Novo, em novembro de 1937. A seguir, a nova Constituição foi lida pelo locutor da Rádio Nacional, controlada pelo governo. O seu autor, o talentoso Francisco Campos, que, vitoriosa a Revolução de 1930, à frente do Ministério da Educação modernizara o ensino secundário e universitário. Um dos maiores conhecedores de Direito em sua época, seus pareceres jurídicos especialmente bem redigidos e em dia com a melhor doutrina de sua época, inclusive a norte-americana – algo então incomum –, são ainda lidos com proveito. Porém, a Constituição que redigiu não deixa dúvida sobre o seu franco desprezo, que jamais arrefeceria, pela ordem democrática, que partilhava com o ditador.

A centralização do poder político e administrativo em mãos do chefe do Executivo, avassalando os demais poderes, era, dizia Campos, a síntese da supremacia da autoridade, indispensável ser exercida plenamente ante a ascensão das massas

4. Homero Pires registrou o contraste entre a pauta social de Rui Barbosa e a inteligência de sua própria época: “As nossas melhores inteligências, os nossos chamados sociólogos, Silvio Romero, Alberto Torres, professavam a propósito da questão social as ideias mais errôneas. Em 1895, ao escrever sobre *A festa do trabalho*, dizia o crítico sergipano nos *Estudos de Literatura Contemporânea*: ‘... é cedo ainda para pensarmos em reivindicações socialistas’. E Alberto Torres não se mostrava mais adiantado nessa ordem de cogitações, quando, posteriormente ao historiador da nossa literatura [Silvio], afirmava: ‘A questão social não existe em toda a superfície do globo. Conhecem-na apenas os países que atingiram a forma intensa das grandes manufaturas’” (BARBOSA, Rui, 1952, p. XII; GONÇALVES, 2000, p. 157).

5. Cf. DUTRA, 2004.

6. Cf. DUTRA, 2014, p. 197 e ss.

e a sua inscrição no fenômeno político. Sem rodeios, expôs o ministro da justiça do Estado Novo a essência política do novo regime:

“A construção constitucional da máquina do governo propriamente dita é simples e prática. Toda ela é construída em torno de uma ideia central, favorável à ação eficaz do governo: o governo gravita em torno de um chefe, que é o presidente da República. A este cabe dar a impulsão às iniciativas dos demais órgãos do governo. O instrumento capital do governo é, porém, a administração. Cumpre, pois, que a máquina administrativa seja regulada segundo o mesmo método que presidiu a organização do governo” (CAMPOS, 1941, p. 58).

O objetivo de Getúlio, inspirado na experiência corporativa do fascismo italiano, era domar as massas urbanas.

Essa concepção, o Estado identificado ao governo, este a seu titular e este comandando discricionariamente a Administração Pública, iria perdurar, fazendo sentir a presença avassaladora do Executivo na vida do país. Mesmo no regime democrático, hoje vigente, tal preeminência acha, como ontem, defensores.

O comando discricionário do Executivo estreitou a sua relação com o empresariado privado; aquele promoveria uma intervenção coativa na vida econômica do país, e este a aceitava, quando não a solicitava. E o governo comandava as relações de trabalho, em sua totalidade.

Ao assumir o Governo Provisório em 1930, Getúlio criou o Ministério do Trabalho e nomeou

Lindolfo Collor, um jornalista e político gaúcho, conhecedor da política europeia e um dos poucos à época a dominar o idioma alemão.⁷ Getúlio desprezou os projetos existentes de ordenação do regime do trabalho no Brasil, inclusive uma proposta de um código, dormentes no Congresso (MORAES FILHO, 1976, p. 189-218). Em seu lugar, o ditador foi concedendo, medida e paulatinamente, benefícios mínimos, ainda que expressivos a uma classe inteiramente desassistida, aos trabalhadores urbanos exclusivamente, negando-lhes, contudo, o direito à organização livre de sua representação.

O objetivo de Getúlio, inspirado na experiência corporativa do fascismo italiano, era domar as massas urbanas, as quais, organizadas, com apoio de forças da esquerda, poderiam, apesar da forte repressão policial vigente, lhe fazer oposição.

Ao contrário, os trabalhadores que viviam no campo, dispersos pelo enorme e então pouco habitado território brasileiro; mesmo sendo a população rural superior em número, aqueles não conseguiam se organizar como força política capaz de desafiar o governo, em protesto por seus direitos elementares, e, medindo seu interesse direto, Getúlio a eles não estendeu os direitos concedidos aos trabalhadores urbanos.

A estratégia do ditador foi bem-sucedida. As relações entre capital e trabalho foram inscritas na máquina administrativa do governo, e por ele inteiramente controladas. Dois meses antes da queda de Mussolini na Itália, Getúlio anunciou em 1º de maio de 1943 a Consolidação das Leis do Trabalho, que coligiu as regras antes editadas, dando-lhes uma ordenação que até hoje perdura. A Consolidação resta como um dos últimos, se não o último documento normativo da experiência corporativista fascista.

Sob o domínio do Executivo a vida do país, não tardou a se disseminar a ideia, com forte apoio dos militares, de que a intervenção do governo devia se dar também para defender a soberania nacional; esta estaria ameaçada pela cobiça,

7. Em 1942, Lindolfo Collor publicou uma coletânea de artigos, com uma interessante descrição de fatos políticos da vida alemã, já sob o regime nazista (COLLOR, 1942).

sobretudo estrangeira, das nossas exuberantes riquezas naturais, capazes de realizar o destino de grandeza assegurado ao país.

Um vivo nacionalismo mesclava-se, assim, à ação autoritária do Executivo, que se estendia à ordem econômica do país.

Os instrumentos dessa intervenção eram os conselhos nos quais se discutiam as formulações de políticas econômicas, e os órgãos reguladores existentes. Mas estes órgãos eram privados de independência técnica, hierárquica e decisória, cumprindo mecanicamente comandos ditados pelo governo; eram órgãos ordinários da Administração Pública, como então foram, apesar do protesto da doutrina, denominados pelo Poder Público.⁸

A deflagração da Segunda Guerra em 1939 transformou o comércio internacional e fez no Brasil surgir uma inflação monetária, que ao fim do regime ditatorial, em 1945, acumulava nos cinco anos anteriores uma elevação superior a 100%.

Os militares que haviam posto Getúlio no poder, dele o apearam em novembro de 1945, depois de o ditador tentar frustrar a realização das eleições já marcadas, nas quais dois candidatos militares disputavam a Presidência da República, entre eles o seu ministro da guerra, marechal Dutra, afinal eleito. Um de seus primeiros atos, ainda vigente a Carta de 1937 que lhe outorgava poder de legislar por decreto, foi manter vigente o regime jurídico trabalhista editado no Estado Novo: os sindicatos seguiriam atrelados ao governo, e por este devidamente controlados.

Mas ao deixar o governo em novembro de 1945, em um país de menos de 50 milhões de habitantes, o aparato burocrático estatal criado por Getúlio para lidar com questões trabalhistas somava 5 mil empregos diretos e o triplo de empregos indiretos.⁹ Defendendo seus interesses corporativistas, essa força iria se alinhar aos sindicatos, enquanto, nascidas nos estratos superiores da Administração Pública, outras corporações foram se disseminando pelos três poderes.

Em paralelo à não afirmação de um regime de regulação de serviços públicos, cumprida por meio de órgãos técnicos a salvo da ingerência do governo, somou-se, em índice crescente, a criação de empresas estatais.

O legado maior do longo regime discricionário de Getúlio Vargas estava formado. A força de trabalho do país, sob o regime da Consolidação, atrelada ao governo e por ele manipulada, era e seguiria sendo uma efetiva massa de manobra partidária para os titulares do poder. A intervenção coativa do Estado na economia, inscrita no léxico político nativo, iria afirmar-se, vencendo, sucessivamente, reivindicações por uma regulação dos serviços públicos, a ser promovida na forma da lei e por órgãos técnicos e independentes do Executivo, bem como de um sistema efetivo e amplo de defesa da concorrência. A eleição de empresas estatais como insubstituíveis baluartes da soberania econômica nacional iria propagar-se por diferentes formas, sob o silêncio de seus verdadeiros números, hoje descobertos ao país. Nesse quadro, emergiu um concerto corporativista, cujo vigor, sete décadas depois, é uma das forças mais influentes na vida do país.

Esse legado vem se expandindo em dimensão e vigor. E desde a sua origem, jamais foi objeto de um amplo debate, seus números e seu substrato arbitrário, a confrontar regras constitucionais dos estatutos editados posteriormente, e, mesmo, da Carta vigente.

Com o fim da ditadura do Estado Novo, operou-se um suave trânsito, sobretudo na classe política: todos eram democratas, especialmente aqueles que decididamente apoiaram a ditadura.

O desafio maior da Constituição de 1946 era implantar uma ordem democrática que efetivamente reformasse normas e hábitos gerados e nu-

8. Cf. DUTRA, 2017, p. 21.

9. Cf. RODRIGUES, 1986, p. 533.

tridos na ditadura. E, nesse processo, absorvesse e sintetizasse a experiência recolhida do período entre guerras e aquela, dramática, do conflito que entre 1939 e 1945 mobilizou o mundo todo, causou a destruição econômica da Europa e da União Soviética, vitimou cerca de 60 milhões de pessoas (o equivalente à população da França). E ao seu término importou na emergência de duas potências globais, e antagônicas, os Estados Unidos e a União Soviética.

Mas, com a edição da Carta de 1946, em certa medida iria se repetir o fenômeno já apontado na edição da primeira Carta republicana: a idealização, em normas legais, de um quadro inexecutável de virtudes cívicas. Os elementos de uma ordem democrática formal foram inscritos na nova Carta. Porém, a edição a seguir de normas especiais, que desdobrassem aquelas postas no texto constitucional, não viria, como denunciou o ministro Philadelpho de Azevedo, então integrante do Tribunal Internacional de Justiça da ONU. A seu ver, era patente a incapacidade de o Congresso editar normas jurídicas especiais que desdobrassem aquelas gerais fixadas no novo texto constitucional, e também de editar normas que atendessem às exigências criadas pela realidade transformada do pós-guerra e pelo fim do Estado ditatorial no país. Segundo o ministro, cerca de 90% das leis votadas no primeiro biênio da aplicação da nova Carta tiveram um “caráter puramente administrativo enquanto leis complementares e as normas gerais sobre assuntos graves marcam passo”.¹⁰

Vigera a Constituição de 1946 até a outorga de sua sucessora, em 1967. Mas, a partir de abril de 1964, a Constituição de 1946 seria dilacerada pelos atos institucionais, que se sobreporiam também à Carta outorgada de 1967, emendada em 1969.

10. O comentário de Philadelpho de Azevedo está em SENNA (1996, p. 283-284).

O crescimento econômico do país, apesar de suas crises políticas, não cessaria até o início de 1960, embora os seus frutos fossem distribuídos desigualmente, sobretudo à conta da inflação que se multiplicou no quinquênio, 1955-1960, de Juscelino Kubitschek, sem dúvida o mais dinâmico já experimentado no país, porém perverso em seu descontrole monetário, e em suas consequências políticas.

O crescimento econômico do país não cessaria até o início de 1960, embora os seus frutos fossem distribuídos desigualmente.

Fenômeno análogo iria se repetir no regime militar, pela década de 1970. Retomando o receituário do período Vargas em larga medida, tendo o governo o absoluto controle da vida do país, e regendo a economia sem contestações, outro surto de crescimento teve lugar. Todavia, o endividamento externo e a inflação que se seguiram seriam, sobre o retrocesso político, os legados econômicos cruéis desse surto de crescimento, que só seriam equacionados e vencidos em parte em meados da década de 1990, já sob a vigência da atual Constituição.

Esta ampliou a redemocratização do país, promovida pela Constituição de 1946. Mas o país, nos últimos 30 anos, repete a sua acidentada história econômica: surto de crescimento seguido de forte recessão, com aumento da carga tributária, descontrole fiscal e perda de renda individual dos contribuintes.

Depois de uma tentativa um tanto acanhada ao final da década de 1990 de se implantar uma regulação técnica independente no país – em paralelo à reprivatização parcial então verificada – tal como fora proposto 60 anos antes, verificou-se nos governos seguintes um forte retrocesso (DUTRA, 2017, p. 21). A centralização administrativa que

então se operou (e vem hoje de ser reafirmada), contrariando dispositivos legais claros, acabou por dominar toda a Administração Pública e contribuiu, decisivamente, para o atual colapso a que se assiste dos serviços públicos (DUTRA, op. cit., p. 115).

Sobre a atual crise econômica, sem precedentes, pela qual passa o país, desfechou-se uma crise política dilacerante, em meio à qual se cogita a reforma da Constituição.

Contudo, a reforma da Constituição deve começar por alinhar as proposições que fundamentariam e articulariam tal reforma, e estas proposições só se definem pela análise dos fatos sociais a reclamarem urgente resolução – e não pela prescrição pressurosa de remédios, sobretudo aqueles formais (novas leis), tão ao gosto da nossa cultura jurídica.

Acaso são discutidos amplamente perante a opinião pública os marcos retardatários gerados no Estado Novo, cevados no arbítrio do regime militar, e, uma vez mais, não enfrentados devidamente na vigência da Carta atual? A resposta é, ainda, negativa.

A hipertrofia autoritária do Executivo exercida abertamente por seus titulares, barganhada com o Congresso e em larga medida tolerada pelo Judiciário; a intervenção coativa do Executivo na vida econômica, ignorando os ditames constitucionais da regulação técnica e independentemente de serviços públicos e a defesa da livre concorrência nos mercados de bens e de serviços; a vinculação ao Estado das relações de trabalho, afirmada em um regime ditatorial há oito décadas vencido; a hegemonia das corporações burocráticas, de costas para a situação real do país; a manipulação perversa pelos donos do poder (e seus apanigua-

dos) de verbas públicas nutridas por um sistema confiscatório de tributação – são esses temas cuja discussão deve ser feita a partir da revelação de seus dados e números.

Certamente, as questões a afligir o Brasil não se resumem a estas. Mas estas estão contidas nas demais. É preciso trazer, elas todas, ao debate a envolver a sociedade brasileira. Porém ao debate a ter lugar na **plenitude do dia**.¹¹ Esse propósito deve ser defendido pela classe jurídica, como preliminar inafastável de uma eventual discussão com a sociedade de novas fórmulas constitucionais.

Pois o debate assim promovido não apenas apura o regime democrático como habilita melhor a classe jurídica; ela precisa de uma larga infusão de dados e números, de ver recortada nitidamente a experiência que trouxe o país a essa situação de perplexidade institucional. É sobre esse material que se deve laborar. E não sobre fórmulas e modelos preexistentes ou atualizados.

É preciso ter em vista a prevalência dos marcos nutridos no regime de 1930-1945, que por diferentes meios e em diferentes formas se infiltraram na vida pública brasileira, nela ganhando uma naturalidade perversa – e dissimulada à boa parte da sociedade – para que se possa promover a superação de seu fundo autoritário perversivo.

É preciso que a Constituição seja “a expressão teórica de um fato histórico, que é a sua razão de ser”, como reclamava San Tiago Dantas há 70 anos (DANTAS, 1947). Esta deve ser a mentalidade a presidir não a edição de uma nova Constituição, mas a atualização da atual, para que nela a sociedade brasileira se reencontre. ■

11. “Au grand jour”, na feliz expressão de Maurice Joly (1999, p. 29-30).

Bibliografia

- BARBOSA, Rui. *Teoria política*. Seleção, coordenação e prefácio de Homero Pires. Rio de Janeiro: W. M. Jackson Inc. Editores, 1952.
- CAMPOS, Francisco. Diretrizes do Estado nacional: a máquina administrativa. In: *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941.
- CARNEIRO, Glauco. *História das revoluções brasileiras*. v. 2. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1965.
- COLLOR, Lindolfo. *Sinais dos Tempos*. Rio de Janeiro: Epasa, 1942.
- DANTAS, San Tiago. A crise como desajustamento da cultura: a resposta de San Tiago Dantas. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 14 dez. 1947.
- _____. *Dois Momentos de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa, 1949.
- DUTRA, Pedro. *Literatura jurídica no Império*. 2. ed. Rio de Janeiro: Padma, 2004.
- _____. PPI: regulação e centralização? In: *Regulação, Concorrência e a Crise Brasileira*. São Paulo: Singular, 2017.
- _____. *San Tiago Dantas: a razão vencida*. v. I, 1911-1945. São Paulo: Singular, 2014.
- _____. Trajetória da Regulação no Brasil. In: *Regulação, Concorrência e a Crise Brasileira*. São Paulo: Singular, 2017.
- GONÇALVES, João Felipe. *Rui Barbosa: Pondo as ideias no lugar*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- JOLY, Maurice. *Dialogue aux enfers entre Machiavel et Montesquieu*. Paris: Allia, 1999.
- MORAES FILHO, Evaristo de. Sindicato e Sindicalismo no Brasil desde 1930. In: *As tendências atuais do direito público: estudos em homenagem ao Prof. Afonso Arinos*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- PANUNZIO, Sergio. *Il fondamento giuridico del fascismo*. Roma: Bonacci Editore, 1987.
- PONZIANI, Luigi. Legge fascistissime; DE GRAZIA, Victoria. Il fondamento giuridico del fascismo. In: LUZZATTO, Sergio (Coord.). *Dizionario del fascismo*. v. II. Torino: Einaudi, 2005.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. Sindicalismo e classe operária (1930-1964). In: FAUSTO, Boris (Dir.). *História Geral da Civilização Brasileira*. O Brasil Republicano – Sociedade e Política (1930-1964). v. 3. Tomo III. São Paulo: Difel, 1986.
- SENNA, Homero. *República das letras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- SILVA, Hélio. *1931: os tenentes no poder*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

C

lasse política: deuses ou demônios?

Eros Roberto Grau

Professor titular aposentado da Faculdade de Direito da USP. Professor visitante da Université Paris 1 (Sorbonne), da Université de Montpellier I, da Université du Havre e da Université de Cergy-Pontoise. Membro da Academia Paulista de Letras. Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.

Tentando dar resposta a indagações que me foram propostas, permito-me desenvolver, preliminarmente, algumas reflexões a propósito da chamada classe política.

Os políticos existem, estão aí para produzi-las e cumpri-las, as leis. Uns no Legislativo, outros no Executivo. O Judiciário – a quem incumbe o controle dessa produção e cumprimento pelo todo social, inclusive por seus membros – não se compõe de políticos.

Sei muito bem que na realidade não é assim, pois há juízes – sobretudo nos tribunais bem lá de cima – que se excedem, atuando como se políticos fossem. Abandonam as togas, substituindo-as por microfones. Mas deles não cogitarei neste texto. Quando me cumprimentam chamando-me de juiz, em algum restaurante ou na rua, respondo que aquele outro era meu sócia...

Essa é a primeira afirmação que pretendo, penso que devo fazer.

Em outro texto, escrevendo a respeito da Música e o Direito, lembrei-me de que Aristóteles – o **estagirita** – ensina que o princípio de existência da arte não está na coisa produzida, mas no artista. A arte não se ocupa com as coisas que são ou se geram por necessidade. Nem com os seres naturais, que encontram em si mesmos seu princípio, sua origem. Aplicar-se a uma arte é considerar o modo de produzir

alguma coisa, que tanto pode ser como não ser, ao arbítrio do artista.

O Direito, ao contrário, é uma prudência. E a prudência não é ciência nem arte. A prudência é uma virtude. É capacidade, acompanhada de razão, de agir na esfera do que é bom ou mau para o ser humano. Capaz de agir na esfera dos bens humanos – como diz Aristóteles. Daí que prudência é razão intuitiva que não discerne o exato, porém o correto. Por isso há sempre, no quadro do texto da Constituição e das leis, mais de uma solução correta a ser aplicada a cada caso, nenhuma exata.

Não tratarei, nas linhas que seguem, de uma e outra, a Música e o Direito. Mas começo por Aristóteles. Se me condenassem a viver em uma ilha, na companhia de três autores, levaria comigo apenas, somente, as obras de Aristóteles, São Tomás e Hegel. Assim eu teria tudo – o todo – em pequenas estantes.

O Direito é uma prudência. E a prudência é a razão intuitiva que não discerne o exato, porém o correto.

Agora, ainda por aqui, tomo nas mãos, para começar, da *Política* (2014), aquele livro do **estagirita**.

Haveria muito, muito a dizer. Mil desafios incitados pelos textos de Aristóteles, especialmente na *Ética a Nicômaco*, que mais me provoca. Mas vou me valer, agora, a inspirar o que tenho a dizer a respeito da classe política – deuses ou/e demônios? – de dois trechos da *Política*:

i) há muito surgiu, em cada homem, o hábito não de aspirar à igualdade, mas de buscar a dominação ou, em caso de insucesso, submeter-se a quem o mantiver sob jugo (ARISTÓTELES, 2014, p. 306);

ii) aqueles que forem chamados a exercer as principais funções do Estado devem deter, além

de outras, a virtude de serem justos, segundo e na forma de cada Constituição; pois o justo não sendo o mesmo em todas elas, no quadro de cada uma existirão diferentes variedades de justiça (ARISTÓTELES, 2014, p. 385).

Mais, a esta altura me permito aludir, parenteticamente, a uma lição fundamental, a respeito da distinção entre *lex* e *jus*.

Indo além de Aristóteles, recorro a um ensinamento de Hans Kelsen (1996, p. 65-66), essencial à compreensão da realidade, tal e qual agora, em nosso tempo, se põe:

“A justiça absoluta só pode emanar de uma autoridade transcendente, só pode emanar de Deus [...] temos de nos contentar, na Terra, com alguma justiça simplesmente relativa, que pode ser vislumbrada em cada ordem jurídica positiva e na situação de paz e segurança por esta mais ou menos assegurada”.

Sob as luzes de Aristóteles e de Kelsen posso, e devo, cogitar da classe política, indagando se é composta de deuses ou demônios.

Nem de uns, nem de outros. Políticos não são deuses nem demônios, haveriam de ser apenas seres humanos. Pois a Política, diz ainda o velho Aristóteles, é – haveria de ser – uma prudência (ARISTÓTELES, 2014, p. 182, 187-188).

A esta altura pergunto a mim mesmo se de verdade é assim. Porque – quanto a isto não há qualquer sombra de dúvida – teria de ser assim.

Mas é mesmo assim, de verdade?

A prudência – o saber prático, a *phrónesis* –, como ensina o velho estagirita, não é ciência nem arte. Permitam que neste passo eu transcreva trecho do que escrevi, tentando sintetizar seu pensamento (GRAU, 2017, p. 61-62; 2014, p. 55-56):

“O homem prudente é aquele que é capaz de deliberar corretamente sobre o que é bom e conveniente para si próprio, mas não sob um aspecto particular (como, por exemplo, aquelas coisas que são boas para a saúde e o vigor), porém de um modo geral, [considerando] aquelas

coisas que conduzem à vida boa em geral (VI, 5 1.140 a, 25). A prudência é uma virtude (VI, 5 1.140 b, 20). Uma disposição [capacidade], acompanhada de razão, capaz de agir na esfera do que é bom ou mau para um ser humano (VI, 5 1.140 b, 5). Ou, dizendo-o de outro modo, capaz de agir na esfera dos bens humanos (VI, 5 1.140 b, 20). A prudência é, pois, **razão intuitiva**, que não discerne o **exato**, porém o **correto** – não é **saber puro**, separado do ser”.

Essas premissas não de permitir que eu alinhe algumas conclusões a propósito do tema que me foi proposto. A classe política é composta de deuses ou de demônios?

Responder a essa questão, isso não é fácil. Isso porque, lastimavelmente, o mundo já não é o mesmo.

Soa em meus ouvidos uma canção de Georges Moustaki, com a qual Nara Leão encantou o jovem que fui:

“Era uma vez um jardim que se chamava Terra / Como fruto maduro brilhava ao sol. / Não era o inferno nem o paraíso, / E as flores sem nome se abriam em riso / [...] Para onde foi o jardim onde a gente morava? / Até as flores da estrada perderam a cor. / Onde está esta casa de portas abertas, / que eu ainda procuro cheio de saudade?”.

Como são as coisas, hoje, por aqui? O jardim em que a gente morava ainda está aqui?

Os políticos que cá estão, entre nós, são volta e meia, quase sempre, imprudentes.

Pois há muito surgiu – ou se mantém? – em cada homem, o hábito não de aspirar à igualdade, porém de buscar a dominação e, em caso de insucesso, submeter-se a quem o mantiver sob jugo.

Mais, aqueles que são chamados a exercer as principais funções do Estado não praticam, além de outras, a virtude de serem justos, segundo e na forma de cada Constituição. Segundo e na forma de cada Constituição – repito, com voz bem alta – dado que o justo não é o mesmo em todas elas e no

quadro de cada uma delas existem diferentes variedades de justiça. A justiça absoluta só pode emanar de Deus; temos de nos contentar, na Terra, com as justiças simplesmente relativas afirmadas nos inúmeros direitos positivos que cá coexistem.

Para concluir, encaminhando possíveis respostas a algumas perguntas, uma conclusão incisiva: a Política sendo uma prudência, uma virtude, nela não há o exato, somente o correto; quando seu quadro é excedido, mergulhamos, lastimavelmente mergulhamos na imprudência.

Vamos, pois, à primeira questão que me foi proposta: quem é hoje atraído, entre nós, pela política? Pela Política ou pela política? Os políticos de nossa terra praticam mesmo a Política?

Há sérias dúvidas quanto a isso, mas nada a opor-se à reeleição dos que atuam no seu quadro e nela optam por seguir carreira, preservando a dignidade dos seus cargos, segundo as regras de Ulpiano: “honeste vivere, neminem laedere, sum cuique tribuere”.

Quanto aos demais, que a substituem pela política com **p** minúsculo, não observam suas regras. Atuam à margem da lei, fazendo tábula rasa da distinção entre *lex* e *jus*. Ignoram a distinção entre ambas.

Por conta disso são hoje por ela atraídos, mais do que todos, os políticos de si e para si. Não os que almejam ser estadistas, ocupando-se da *res publica* em benefício do todo social.

A política com minúscula está aquém da Ética. Aquém ou além? Isso pouco importa, pois somente a Política, com **p** maiúsculo, nela se compõe.

Em *Os pequenos burgueses*, um velho caminha pelo palco, no primeiro ato, afirmando que hoje em dia ninguém mais presta! Gorki escreveu esta bela peça no início do século passado, mas continua a ser assim. Os candidatos à Política nos dias de hoje em grande número já não são cândidos!

Talvez estas minhas afirmações, conclusivas, sejam simples demais. O fato, contudo, é que já

não mais sabemos para onde foi o jardim onde a gente morava...

“O tempora, o mores”, como dizia o velho Cícero!

Post scriptum:

Meu interlocutor – autor, no século II d.C., d'A *verdadeira palavra*, já que o tempo é ficção¹ – provoca-me propondo novas indagações.

Aquele jardim pode, pode sim, e há de ser reconstruído. A esperança não morre – será a última a morrer.

Nós o reconstruiremos amanhã, um dia, pelo simples exercício, sereno e prudente, do direito de voto. Pois somos todos jardineiros e a virtude é

1. Vai aqui uma provocação ao leitor...

para ser, para existir não somente nos eleitos, mas também nos que elegem.

Somos seres políticos ao eleger seres políticos. Esta é a nossa tragédia, nós os escolhemos...

Daí que – respondo nos termos do que me foi indagado – a expressão **classe política** abrange, em seu arco de significação mais extenso, não apenas os eleitos, os que elegem também! Como diz outra canção – “El bodegueiro” – “toma chocolates, paga lo que bebes!”. No final de tudo, somos responsáveis por nós mesmos. O voto é a ferramenta de aperfeiçoamento da classe política de que dispomos nas democracias. Refina tanto as virtudes de quem é votado quanto as virtudes dos eleitores. Ao cabo de tudo pagamos a conta... ■

Bibliografia

ARISTÓTELES. *La politique*. Tradução de J. Tricot. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 2014.
GRAU, Eros. *Por que tenho medo dos juízes*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

_____. *Pourquoi j'ai peur des juges*. Paris: Éditions Kimé, 2014.
KELSEN, Hans. *Théorie générale des normes*. Tradução de Olivier Beaud e Fabrice Malkani. Paris: Presses Universitaires de France/PUF, 1996.

D

emocracia concomitante.

Joaquim Falcão¹

Mestre em Direito por Harvard. Mestre em Planejamento e doutor em Educação pela Universidade de Genebra. Professor titular de Direito Constitucional da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Ex-membro do Conselho Nacional de Justiça. Autor de livros como *O Supremo e Onze Supremos*.

Sumário

1. O desafio do século XXI
2. A crise da representação política
3. O duplo monopólio
4. A democracia concomitante na Constituição de 1988

Bibliografia

1 O desafio do século XXI

Segundo Robert Dahl (2015), existiam cerca de 48 países independentes no começo do século XX, mas somente oito com instituições democráticas.

Freedom House, importante e respeitado *think tank* americana, fez uma pesquisa sobre a expansão da liberdade e da democracia em todo o mundo e constatou que, até a primeira metade do século XX, aproximadamente duas dezenas de países preenchiam os requisitos necessários para serem considerados democracias. Tais como Estados Unidos, Canadá, Austrália, França, Reino Unido.² Não eram democráticos os regimes políticos de quase todos os países: Espanha, Portugal, Brasil, Argentina e quase toda a África. Quase toda a Ásia.³

No final do século XX, porém, um grande número já poderia preencher os requisitos e ser

1. Agradecimentos a Julia Cani pelas pesquisas, correções e sugestões.

2. Disponível em: <<https://freedomhouse.org>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

3. Disponível em: <<https://freedomhouse.org>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

considerados democracias. Em 1987, a Freedom House indicava que 66 países, ou seja, 40% de um total de 167, eram formalmente democráticos. Em 2001 este percentual subiu para 63%, ou seja, 121 países de um total de 197. Tais como Polônia, Brasil, Argentina, Espanha, Portugal, etc.⁴

Em resumo, o século XX, provavelmente influenciado pelas grandes guerras, foi o século da opção global pela democrática.

O que é muito, mas também muito pouco.

O século XXI passa então, inevitavelmente, a ser o século da implementação da opção democrática. Torná-la real, prática quotidiana da igualdade, liberdade e do respeito aos direitos humanos. De mostrar-se capaz de produzir desenvolvimento econômico e científico, ao mesmo tempo em que assegura e expande liberdade, igualdade, saúde, inovação e felicidade. Expande a atual experiência civilizatória que vivemos.

Este desafio global, que ao mesmo tempo é nacional e global, parte de um pressuposto cada vez mais evidente. Não existe mais um só modelo de democracia. Tipo *one size fits all*. Cada país tem desafios próprios e vai buscar, experimentar, tentar modelos próprios.

A diversidade dos rumos da democracia é um dos principais ativos de nossos tempos.

O que abre espaço para inovações institucionais, em que profissionais de Direito são indispensáveis. Por isso mesmo não gosto da expressão “operadores” do Direito. Passa uma ideia de que somos apenas técnicos de algo de antemão dado. Somos mais. Somos criadores e inovadores também. Do Direito e das instituições. Tem sido assim em nossa história (FALCÃO, 1984, p. 32). Não há por que reduzi-la.

Mesmo os Estados Unidos, tidos por muitos como modelo ideal de democracia, enfrentam hoje grandes desafios nesta era Trump. Robert Dahl (2015) aponta com razão que lá não existe eleição direta. A eleição é feita por colégio eleitoral. Pode-se eleger presidente com minoria de votos. O que tem acontecido. É no mínimo um desconforto democrático. E que aumenta os riscos de manipulações.

Como ocorreu no próprio processamento das eleições e ficou evidente no caso Bush *versus* Gore,⁵ quando a Suprema Corte tomou decisão inédita. Mandou suspender a recontagem dos votos da Flórida, onde teria havido fraude ou erro. Que favorecia, como favoreceu, George W. Bush.

Mais ainda. A Suprema Corte determinou que sua decisão não formasse jurisprudência. Como se fosse decisão emergencial “out of nowhere”, para proteger um sistema eleitoral que poderia cair na desconfiança do eleitor.

Foi perigoso e não usual o caminho escolhido pela Suprema Corte para retirar do perigo a própria democracia norte-americana.

O fato é que cada país tem seus próprios problemas e seus próprios desafios. A opção pela democracia está, em verdade, sob teste de desempenho. “Stress test”.

Na América do Sul, como a democracia política pode enfrentar e mudar a desigualdade econômica estrutural? Na China, como o desenvolvimento econômico pode fazer avançar as liberdades políticas e pluralidade partidária características? Na Europa, como combater a discriminação racial e conceder a igualdade cidadã aos imigrantes?

Nos Estados Unidos, como alertou Obama em seu último discurso no State of the Union,⁶ a tarefa é possibilitar que o respeito ao interlocutor, ao outro, vença a crescente mútua intolerância.

Na África, a democracia será capaz de vencer a pobreza? E por aí vamos.

Esta visão mais global e diversificada torna-se necessária para melhor entendermos a amplitude

4. Disponível em: <<https://freedomhouse.org>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

5. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/98/case.html>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

6. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/01/12/remarks-president-barack-obama-%E2%80%93-prepared-delivery-state-union-address>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

geográfica, inclusive geracional, de nossos próprios desafios. Não estamos sozinhos.

Os desafios são múltiplos: a desigualdade de renda, a corrupção, a crise da representação política. É sobre essa última o foco deste artigo. Onde surge o conceito de democracia concomitante.

2 A crise da representação política

Um dos riscos do modelo atual de nossa representação política é visível em sequência histórica. Desde sempre – pelo menos desde 1808, com D. João VI, 1824, com D. Pedro I, e mesmo em 1891, com a República –, a representação dos cidadãos é insuficiente e seletiva no exercício do poder estatal.

Os recentes casos do Mensalão, Lava Jato, e demais grandes investigações, são indicadores quase palpáveis deste problema permanente. A aliança antidemocrática entre setores das grandes corporações privadas, de quase todos os partidos políticos e da elite burocrática privatizou partes do Estado através da corrupção sistêmica.

Desde sempre a representação dos cidadãos é insuficiente e seletiva no exercício do poder estatal.

Aliança vencedora, mesmo que temporariamente vencedora e potencialmente derrotável, mas que nunca para de ressurgir.

Ninguém melhor para explicar o que se passa hoje do que a análise estamental do poder do que Raymundo Faoro (FALCÃO; DE ALCÂNTARA, no prelo). Ontem continua hoje.

Esta aliança também é muito bem analisada por Caio Rodriguez:

“O primeiro traço novo diz respeito ao tipo de fato que se desvelou publicamente. A Lava Jato não escancarou apenas grave corrupção de funcionários públicos, mas uma prática mais ampla de domina-

ção social: a aliança entre grupos políticos, empresariais e burocráticos que se valem de canais institucionais e vastos recursos públicos e quase públicos (por exemplo, fundos de pensão de empresas estatais e depósitos realizados em garantia à situação de desemprego) com a finalidade de perpetuar ou expandir o seu poder político, econômico e social.

Outra novidade é que, contra as previsões (compreensivelmente) mais céticas, a aliança empresarial-estatal começou de fato a ser fraturada pelos efeitos das ações do Ministério Público, da polícia e do Judiciário, incluindo amplo espectro político-partidário.

Por essas razões, parece pertinente designar o tipo de corrupção enfrentada não só como sistêmica, ou seja, disseminada e realizada sistematicamente, mas também estrutural, isto é, modeladora dos tipos de relação entre Estado e empresas. Seu efeito é restringir as possibilidades combinatórias da política brasileira a poucas opções com chances reais de êxito” (RODRIGUEZ, 2017).

A corrupção, inicialmente percebida como problema menor restrito a licitações, contratos e vantagens individualizadas, agora é desvendada como estrutural por Rodriguez. É uma das fraturas expostas do atual sistema de representação política.

As demais fraturas podem ser percebidas pelos tradicionais indicadores da ciência política: a insistente desconfiança dos cidadãos em relação aos partidos (CUNHA, 2016), a imensa maioria dos brasileiros não é filiada a partidos, os partidos não têm programas definidores, o eleitor vota no candidato mais do que no partido, inexistência de fidelidade partidária entre os políticos eleitos, e mais, e mais, e mais.

A crise da representação política como representação partidária é tão persistente que, apesar das centenas de propostas de reformas, quase nenhuma se efetivou (FALCÃO, 2015). É como se a realidade partidária fossem muralhas de concreto, a ignorar a angústia, a invenção dos cientistas políticos e juristas, e a indignação do próprio eleitor.

Mas para enfrentá-la, como pretendemos demonstrar, ao contrário do que muitos acreditam, não precisamos mudar a Constituição. Ela não é a culpada.

Basta tentar cumprir a Constituição tal como ela é. Um pouco mais de inovação institucional interpretativa, público e privada, não nos faria mal algum.

Estamos diante da incapacidade do governo e da sociedade de implementar a Constituição que escolhemos. Da incapacidade da Constituição de realizar-se a si própria. Da ineficácia constitucional.

Pretendemos desenvolver nosso argumento em dois momentos. Primeiro, descrevendo a atual estrutura de nosso Estado Democrático de Direito ainda, é óbvio, em construção.

Esta estrutura é controlada pela pretensão e prática de um duplo monopólio: o monopólio da representação política pelos partidos e o monopólio da justiça pelo Direito Estatal (FALCÃO, 1993).

Em seguida, demonstramos o que entendemos por democracia concomitante e deliberamos uma estratégia capaz de romper com estes monopólios.

3 O duplo monopólio

Iniciemos com o monopólio do Direito Estatal. O que significa?

Por Direito Estatal entendemos o sistema normativo posto, positivado pelo Estado. Isto é, a produção, aplicação e distribuição das normas capazes de, pela força do Estado, potencial ou concretizada, reger, conter e modelar as condutas sociais. Sejam elas normas legislativas – leis, emendas constitucionais, etc. –, normas administrativas – decretos, resoluções, portarias, etc. –, ou normas judiciais – sentenças, acórdãos, despachos, etc.

Este direito, que podemos também chamar de sistema legal estatal, tem ambição política recôndita. Mas eficaz. A de ser o único sistema normativo exigível da convivência social. Tem ambição e prática monopolista.

Pretende ser o único sistema normativo capaz de punição, de premiação, estímulos, coerção da conduta dos cidadãos. Capaz de assegurar previsibilidade e segurança. Em última palavra, único detentor, proprietário, do Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, o Estado Democrático de Direito se reduz então ao Estado Democrático do Direito Estatal. Fora da produção e implementação da lei estatal, direta ou indiretamente pelo Estado, inexistem direito e justiça. Democracia, tampouco.

Teoricamente, a ambição deste monopólio se expressa comumente na expressão: tudo o que não é proibido pela norma estatal é permitido pela norma estatal. Ou seja, tudo que está fora está dentro também.

O outro lado da moeda do Estado de Direito como hoje é interpretado e aplicado, hegemonicamente (para usar expressão originária de Gramsci, ainda de excelente carga explicativa), é outra ambição.

É a ambição dos partidos políticos e dos filia-dos políticos de deterem o monopólio da representação política. Dos interesses, valores e demandas dos cidadãos junto ao Estado. É como se o Estado fosse apenas integrado por partidos políticos e que dialogassem apenas com partidos políticos. São os donos exclusivos das vias de acesso aos centros decisórios do poder.

Neste sentido, representação é eleição, e eleição é monopólio dos partidos. Tanto que candidaturas independentes não são permitidas no Brasil até o dia de hoje. Embora já sejam em muitos outros países. Aqui, representação partidária inclui toda a representação política.

O que está por detrás e dá sentido a esta ambição monopolística dos partidos são duas crenças básicas. A crença de que a sociedade política é igual à sociedade civil. Ou seja, por mais diferenciados e conflitantes que sejam os múltiplos interesses da sociedade civil, são todos passíveis de serem captados, organizados, defendidos e representados pelos partidos políticos.

A tal ponto que nenhum interesse social possa fugir do guarda-chuva da partidarização. Não há sol a pino.

A segunda crença é que a sociedade política, a pólis, organizada como Estado de Direito, único que pode usar a força física de maneira legítima, é capaz de a todos controlar. Inclusive o governo e a Administração Pública.

Essa ambição monopolista dos partidos resulta na seguinte equação: sociedade civil = partidos políticos > Direito Estatal.

Não são apenas as comunidades de baixa renda que têm seus sistemas legais paralelos.

A dos altos negócios também.

Assim, o conhecimento jurídico é limitado pela dogmática jurídica e seus indicadores de validade e vigência. Mas se outros indicadores como a legitimidade e a eficiência forem incluídos, o monopólio se desfaz. Fica claro que ambos os monopólios nada mais são do que irrealizáveis e irrealizadas ambições.

Basta olhar em volta de nossas cidades. As favelas, os loteamentos, as ocupações irregulares e as comunidades de baixa renda e mesmo conjuntos habitacionais populares. A norma, a lei que prevalece em grande parte da vida cotidiana ou é a lei do mais forte – milícias, traficantes e outros – ou a crescente lei de Deus e da solidariedade comunitária e evangélica.

E não são apenas as comunidades de baixa renda que têm seus sistemas legais paralelos. A comunidade dos altos negócios também os têm. Basta atentar para atuais casos de corrupção, e focar nas normas que de fato regeram e ainda regem a aliança empresarial político-burocrática.

Surge ilegal ou paralegal, ou extralegal, um sistema recôndito de normas que modela, por exemplo, as licitações públicas.

Verifiquem a legislação e a doutrina sobre cartéis. A realidade está longe do conceito de cartel como

“qualquer acordo ou prática concertada entre concorrentes para fixar preços, dividir mercados, estabelecer quotas ou restringir produção, adotar posturas pré-combinadas em licitação pública, ou que tenha por objeto qualquer variável concorrencialmente sensível”.⁷

Como a Lava Jato demonstra, cartel é a união de empresas que regula o direito de corromper. Quem teria este direito e quem não teria.

Por décadas, desde 1988, este sistema ilegal de licitações fraudulentas da comunidade de grandes empreiteiras prevalece sobre o sistema legal do Direito Estatal.

Como também as evidências de caixa dois indicam que a representação partidária, tal como amplamente praticada por todos os partidos, não favorecia eleição como viabilização da igualdade da cidadania. Do voto universal e igual. Mas justamente seu contrário.

O fato de doutrinária ou abstratamente se afirmar que estas práticas são ilegais não descarta a constatação de que são reais e são as que de fato predominam sob a égide do Estado Democrático do Direito Estatal. Diante deles, o Estado Democrático do Direito Eleitoral é mera ficção constitucional (COMPARATO, 2004).

A legalidade e validade de uma Constituição pode ser dada *a priori*. Mas legitimidade e efetividade, não. Somente *a posteriori*. O que nos remete exatamente ao mesmo desafio global do século XXI que mencionamos.

No fundo, a Constituição real é o resultado líquido de sua validade e vigência, menos sua inefetividade e ilegitimidade. Às vezes, em alguns importantes setores da sociedade e por largos períodos de tempo, este resultado é negativo.

7. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cartilha-do-cade.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Neste sentido, a questão não é a possibilidade de que, no final dos tempos, o ilegal, o inconstitucional, mesmo que setorial, venha a ser vigiado, punido e desaparecido.

Como diria João Cabral de Melo Neto: “sem que se faça um presente não pode haver futuro”. A ilegalidade, mesmo que setorial e temporária, não nos conduz à legalidade eterna.

Outros sistemas de direito concorrentes ao monopólio do Direito Estatal e da representação partidária, sobretudo diante dos avanços da tecnologia da informação, se insurgem e ressurgem sempre, diria Gilberto Freyre.

4 A democracia concomitante na Constituição de 1988

Um esclarecimento conceitual inicial. Entendemos a representação política dos cidadãos no poder como gênero. Comporta pelo menos três espécies de representação: representação partidária, representação direta (que dispensa representação) e representação participativa.

Daí falarmos em democracia partidária, democracia direta e democracia participativa. A soma das três é a democracia concomitante.

Ao contrário do que muitos afirmam, a Constituição de 1988 não nos destinou e fez prisioneiros definitivos da ambição monopolista da democracia partidária. Aquela que se exerce apenas pelo sistema partidário e por eleições com voto direto, secreto, obrigatório e periódico, para o Poder Executivo e para o Poder Legislativo:

“Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

“Art. 17 - É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da

pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º - É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. § 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar”.

Como se vê, estão na Constituição também, no mencionado art. 14, preceitos que tratam da possibilidade de referendo e de plebiscito. Ou seja, os mecanismos constitucionais para a prática da democracia direta.

Aliás, o Brasil já teve, nos cinco anos posteriores à Constituição, o plebiscito do art. 14, inciso I, para determinar a forma e o sistema de governo. Isto é, se o país seria republicano ou monarquista, presidencialista ou parlamentarista. Como já teve também o referendo, previsto no inciso II do mesmo artigo, sobre desarmamento, em 2005.

Democracia direta não é inovação. Nós já temos democracia direta. Somente não a usamos. Ela é clara permissão constitucional.

Na verdade, ao se colocar o falso dilema entre democracia partidária e democracia direta, bem como se tentar carregar nesta o risco do populismo, tenta-se demonizá-la sobretudo diante de nossas elites políticas e econômicas. Sua demoni-

zação é narrativa estratégica de proteção do monopólio dos partidos.

Criar espaços para que a representação política possa existir, além dos, mas com os partidos, é ampliar o Estado Democrático de Direito.

Democracia partidária e democracia direta não são excludentes. Podem inclusive ser exercidas na mesma data. É o exemplo do Estado da Califórnia, quando, além de os eleitores escolherem quem vai dirigir o país, decidiram proposições sobre outros temas como maconha, armas, tabaco e indústria pornográfica.

Nada impede que nossas Assembleias Estaduais e Municipais tomem suas decisões com base em plebiscitos e referendos.

A democracia direta também está prevista em outro artigo da Constituição que fala da iniciativa popular das leis. Trata-se do art. 61, § 2º:

“A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Nada impede que a iniciativa popular seja intensamente usada em nível estadual e municipal. Mas a questão sobre a reforma política está dominada. Não se trata de uma discussão sobre voto distrital ou voto em lista. Trata-se, também, e talvez sobretudo, de: por que não se experimenta e se pratica a democracia direta permitida pela Constituição? Ou seja, como implementá-la nos 26 Estados, no Distrito Federal, e nos mais de 5 mil municípios brasileiros?

Mais ainda sobre democracia direta. Já existem muitas propostas de iniciativa popular em que o eleitor ou comunica-se diretamente com o Congresso ou com o próprio Judiciário, durante o exercício rotineiro destes poderes.

Propostas como a de Pedro Abramovay buscam tornar o povo também responsável pelas decisões políticas, por meio de canais institucionais

que viabilizassem, por exemplo, poder para exigir que o Congresso votasse determinada matéria. Outro exemplo é o projeto de lei do Senado⁸ para possibilitar a assinatura eletrônica de lei de iniciativa popular pelos cidadãos.

Como também nada impede na Constituição, embora possa necessitar de regulação infraconstitucional, que iniciativas populares façam com que o Supremo, por exemplo, coloque em pauta julgamentos retidos por pedidos de vista além dos prazos regimentais.

Democracia partidária e democracia direta não são excludentes. Podem inclusive ser exercidas na mesma data.

Caberiam iniciativas populares para enfrentar flagrante omissão decisória congressual ou judicial. Às vezes, a omissão é apenas o exercício da antidemocracia.

Um dos argumentos para a não experimentação da democracia direta têm sido os seus altos custos. O que necessariamente não é verdade. Sobre tudo diante dos avanços tecnológicos.

Por que não se adota a certificação digital para estimular essas iniciativas? O que é totalmente possível, como bem aponta Eduardo Magrani (2015).

Finalmente, chegamos à democracia participativa (UNGER, 2013; 2002). Aquela com competência consultiva, ou com competência executiva, em que representantes da sociedade ou de outros órgãos públicos ou privados participam, influenciam ou debatem de alguma maneira decisões do Estado.

8. Trata-se do Projeto de Lei nº 267/2016, de autoria do senador Randolfe Rodrigues, que se encontra atualmente pronto para pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126333>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Seja no Poder Legislativo, seja no Poder Executivo, seja no Poder Judiciário. Seja no nível federal, estadual ou municipal. Sobre tudo na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Como mostra Fabio Konder Comparato (2004):

“ora, numa democracia autêntica, a ação política não se desenvolve apenas no nível do poder estatal, com o objetivo de conquistá-lo ou mantê-lo. Ela deve também exercer-se diretamente pelo próprio povo, perante todos os órgãos do Estado, não só para fiscalizá-los, denunciar os crimes, desvios, imoralidades e omissões, mas também para que o povo tome por si, e não por meio de representantes, as grandes decisões políticas, aquelas que empenham o futuro da coletividade em todos os níveis: local, regional e nacional”.

Os participantes da decisão não são indicados por partidos, nem precisam ser necessariamente eleitos para representar categorias ou interesses específicos. Sua representatividade não é eleitoral. Tem outros fundamentos. Sua *expertise*, seu notório saber, sua filiação a determinadas causas, como a proteção da criança e do adolescente, ou a preservação do patrimônio histórico e artístico.

Os exemplos de democracia participativa na Constituição vão desde o Conselho Nacional de Justiça, quando o Senado e a Câmara têm que indicar representantes da sociedade no órgão regulador da administração judicial, passando pelo Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho de Comunicação Social, Conselho de Saúde, Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que conta com a participação de representantes da sociedade civil.

Até o Conselho da República, em que há também a participação de seis cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 anos de idade, sendo dois nomeados pelo presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

Sem falar nos atuantes Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, previstos em legislação infraconstitucional.

O debate e as possibilidades de consolidar a democracia de 1988 não podem se restringir a um debate de reforma partidária eleitoral *inter-na corporis*. Não pode se restringir a temas como cláusula de barreira, financiamento de campanhas eleitorais, quotas de candidatos do gênero feminino, etc.

Por que existe este quase monopólio do debate sobre a representação política?

Uma resposta é seguramente ingênua. Não obstante realista. Às vezes, não é preciso grandes reflexões para entender fatos do cotidiano evidentes até na esquina. Com um sorvete na mão, diria Nelson Rodrigues.

O controle da pauta debate, protege, a ambição monopolista dos partidos.

A imaginação e a experimentação institucional de que tanto necessita o século XXI, como bem aponta Mangabeira Unger (FALCÃO, 2004), e como já estimulada e permitida pela Constituição, iriam muito mais longe.

Outra resposta ingênua, e talvez mais realista, é o fato de não se poder exigir de quem faz as regras – e é o último responsável pela implantação de uma nova representação mais democrática – que as faça para destruir sua própria vitória.

Não é preciso ser nenhum *expert* em teoria dos jogos para se exigir de quem está ganhando hoje com a regra A que aumente seu risco de perder, amanhã, com a regra B.

Este é o nó górdio da democracia concomitante (FALCÃO, 2015). Ela poderia ser exercida tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo. No entanto, estes poderes estão apropriados pela representação partidária: presidente, governadores, prefeitos, congressistas, parlamentares.

Os decisores para a mudança e o experimentalismo são ao mesmo tempo os destinatários destas

decisões. É quase uma autorregulação. É difícil encontrar decisões do futuro público, tão imbricadas nos interesses pessoais.

O fato é que ainda são altas as probabilidades de se continuar num mimetismo nacional da representação partidária. Se assim for, teremos com a reforma partidária e eleitoral, no máximo, ganho menor.

A não ser que a força maior da indignação política do cidadão nos conduza ou a uma negociada transição, em que o avanço da democracia concomitante não ameace os interesses políticos e a sobrevivência dos atuais detentores da exclusividade da representação popular. Ou nos conduza a um autoritarismo camufladamente eleito pelos partidos.

Como dizem os franceses: *à suivre*. ■

Bibliografia

COMPARATO, Fábio Konder. Organizar o contra-poder popular. *Folha de S.Paulo*, fev. 2004.

CUNHA, Luciana Gross (Coord.). *Relatório ICJ-Brasil*, 1º Trimestre/2016. São Paulo: Escola de Direito de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17204>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

DAHL, Robert A. *A constituição norte-americana é democrática?* Tradução de Vera Ribeiro. São Paulo: Editora FGV, 2015.

FALCÃO, Joaquim. A transformação dos partidos e da lei. In: DE OLIVERA, Rosiska Darcy; LENT, Carmen (Org.). *Transformação*. Rio de Janeiro: Instituto de Ação Cultural, 1993.

_____. *Os Advogados: ensino jurídico e mercado de trabalho*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 1984.

_____. (Org.). *Reforma Eleitoral no Brasil: Legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

_____. Transformações dos Partidos e da Lei; A Democracia Concomitante. In: *Democracia, Direito e Terceiro Setor*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____; DE ALCÂNTARA, Paulo Augusto F. (Org.). *A República em Transição*. São Paulo: Record. No prelo.

MAGRANI, Eduardo. Tecnologia e participação política. *Jota*, set. 2015.

RODRIGUEZ, Caio Farah. Além de enfrentar a corrupção, Lava Jato impõe capitalismo a empresários. *Folha de S.Paulo*, jul. 2017.

UNGER, Roberto Mangabeira. Democracia Direta? *Folha de S.Paulo*, ago. 2002.

_____. Qual reforma política? *O Globo*, jun. 2013.

A esperança como elemento aglutinador da reforma política.

Saul Tourinho Leal

Doutor em Direito Constitucional (PUC-SP).

Sumário

1. Introdução
2. Como a esperança pode nos ajudar
3. Reformar sem medo. Reformar com esperança
4. Desesperança com a política tradicional
5. O papel da esperança na vida política
6. Uma reforma política que mude o mundo
7. Considerações finais

Bibliografia

1 Introdução

Falar de reforma política, no Brasil atual, é fazer uma exortação ao resgate da esperança coletiva. É sobre isso que discorreremos nesse artigo. Graças a esse sentimento, cidadãos conseguiram pavimentar o caminho rumo à reconstrução de laços sociais esgarçados pelos caminhos conflituosos que a política costuma tomar. Somente assim se reconcilia uma nação dividida.

Líderes políticos que apostam na divisão, que sustentam o discurso do “eles contra nós”, que incitam ou toleram a violência contra cidadãos ativos, devem se conscientizar de que estão plantando sementes do ódio que inevitavelmente florescerão. Isso não é bom ao Brasil, nem compõe sua alma comunitária.

Um ambiente propício à reforma política só será construído com base na união das pessoas, motivadas pela esperança e dispostas a resistirem

e continuarem acreditando na democracia. É o que o presente artigo se dispõe a demonstrar.

2 Como a esperança pode nos ajudar

“Esperança é uma arma poderosa e nenhum poder na Terra pode lhe privar dela”, escreveu Nelson Mandela (2012, p. 462), em 23 de junho de 1969, numa carta a sua então esposa, Winnie Mandela enquanto estava preso na Ilha Robben, na Cidade do Cabo. Dia 15 de dezembro de 2013, aos 95 anos, ele seria sepultado em Qunu, uma aldeia num vale estreito repleto de campinas, cortado por riachos de água cristalina e rodeado de colinas verdejantes, onde passou a infância na companhia de seus pais. A atmosfera da África do Sul, ao contrário do que se supunha, era de celebração. Não havia desespero.

Qualquer reforma política que um país se disponha a fazer deve, antes de tudo, contar com a sinergia da comunidade na qual ela está inserida e para a qual ela se destina. Política se faz com o voto e, qualquer que seja o modelo de democracia, quaisquer que sejam seus elementos fundantes, jamais se fez democracia sem povo e sem voto na urna. Não haverá reforma política bem-sucedida distante disso.

E o povo, de tempos em tempos, toma as ruas, mostrando que há uma psicologia por trás do grupo. Nas palavras de Sigmund Freud, consiste numa “psicologia de massas”, que “trata o ser individual como membro de uma tribo, um povo, uma casta, uma classe, uma instituição, ou como parte de uma aglomeração que se organiza como massa em determinado momento, para certo fim”. Para Freud (2011, p. 15), “em estados de exceção, produz-se numa comunidade o fenômeno do entusiasmo, que torna possível as mais grandiosas realizações da massa”. Não se faz uma reforma tão complexa como a política, no Brasil, sem gente entusiasmada com a chance de conseguir alcançar, de fato, o bem maior. “Nada de

grandioso jamais foi conquistado sem entusiasmo”, registra Ralph Waldo Emerson (1940, p. 290), com absoluta razão. Tudo por uma vida política de qualidade.

Qualquer reforma política que um país se disponha a fazer deve, antes de tudo, contar com a sinergia da comunidade.

Mas o que seria a esperança? Qual o conceito de medo? Como trabalhar esses dois opostos? Vamos recorrer às figuras políticas que o mundo produziu. Para John Locke, “esperança é o prazer que cada um constata na própria mente quando pensa na probabilidade futura de desfrutar de algo dado ao deleite”. O medo, por sua vez, seria “o incômodo da mente quando pensa num improvável mal futuro” (LOCKE, 2012, p. 238). É com base nessa acepção que trabalharemos a questão da esperança como sentimento catalisador de uma reforma política no Brasil.

Antes de tudo, para que tenhamos ambiente político para uma reforma dessa dimensão, é fundamental que mantenhamo-nos unidos, esperançosos e crentes de que o ser humano nasceu para o bem, para a justiça e para alcançar a sua felicidade. Apesar de todos os convites à desesperança, é preciso resistir. Como inspiração, vale lembrar o que disse Mandela, ao afirmar que, mesmo durante os momentos mais sombrios na prisão, quando ele e os seus companheiros foram levados ao extremo dos seus limites, ele enxergava um vislumbre de humanidade em um dos guardas, o suficiente para se manter esperançoso e continuar vivendo. “A bondade do homem é uma chama que pode ficar escondida, mas nunca apagada”, registrou Mandela (2012, p. 761).

A esperança é tão poderosa que Dante Alighieri, na *Divina Comédia*, ao descrever a entrada do

inferno, põe o poeta Virgílio a ler a advertência: “Deixai toda a esperança, ó vós que entraís!”. Sem ela, vem o desespero, que é o próprio inferno. “A esperança é, talvez, o próprio tecido de que nossa alma é feita. É a respiração da alma”,¹ afirmou Gabriel Marcel. É de fundamental importância resistir e insistir em ter o arbitramento político de nossas vidas. É difícil imaginar saída fora disso.

A esperança como elemento aglutinador de uma reforma política no Brasil é um sentimento paciente, porque acredita que o futuro propiciará a concretização de suas convicções. Apesar do engajamento e da firmeza, sabe que a violência a corrompe, razão pela qual dela deve se afastar. Além disso, reconhece o valor da ajuda recíproca ao grupo interessado em dias melhores, ainda que haja, em alguns pontos, divergências. É um movimento moderno, que compreende as nossas conquistas como algo de valor e pelo qual se deve lutar. Sua marca é a disposição à reconciliação.

Lutar esperançosamente por uma reforma política desejando a reconciliação de um povo que foi dividido pelos seus próprios líderes. Esse é um ideal pelo qual é justo, e nobre, lutar. E essa é uma luta que já começou.

3 Reformar sem medo. Reformar com esperança

“Quando o indivíduo supera o medo, emoções positivas assumem o controle, à medida que o entusiasmo ativa a ação, e a esperança antecipa as recompensas por uma ação arriscada”, ensina Manuel Castells (2013, p. 19). A associação entre medo e esperança encontra ressonância em Spinoza, para quem “se concebemos que uma coisa que está por vir é boa e pode ocorrer, daí a mente adquire essa forma que denominamos esperança

e que não é mais que uma certa espécie de alegria mesclada com um pouco de tristeza”. Para Spinoza (2012, p. 109), se, contudo, “julgamos que a coisa que pode ocorrer é má, daí vem à nossa mente a forma que denominamos medo”. Além de destacar que “não há esperança sem temor, nem temor sem esperança”, Spinoza (2009, IV, proposições 47 e 50) afirma que “quanto mais nos esforçarmos para viver sob a conduta da razão, mais nos esforçamos para nos tornar menos dependentes da esperança”.

A tentativa de não nos tornarmos dependentes da esperança é bem diferente de não termos esperança. Apesar de não querermos que esse sentimento paralise a nossa capacidade de lutar por uma reforma política, anulando outro sentimento poderoso, que é a coragem, devemos manter viva a esperança pela chegada de um tempo compatível com a nossa aspiração por justiça, por uma vida política digna, pelo exercício da cidadania e por nos submetermos a um governo cujo controle seja mais eficaz.

David Hume chama tanto a esperança como o medo de “paixões diretas”. Para ele, “exatamente o mesmo acontecimento que, se fosse certo, produziria tristeza ou alegria, dá origem ao medo ou à esperança quando apenas provável e incerto”. Segundo Hume, “a esperança e o medo surgem das diferentes misturas dessas paixões opostas de tristeza e alegria, e de sua união e conjunção imperfeita”. Em seguida, explica: “é o bem ou mal provável que comumente produz esperança ou medo; porque a probabilidade, sendo um modo oscilante e inconstante de considerar um objeto, causa naturalmente uma semelhante mistura e incerteza das paixões” (HUME, 2009, p. 480). É um clássico.

Nenhuma reforma política no Brasil pode ter como meta o ódio ou a revanche. O sentimento condutor há de ser a esperança de que, um dia, todos estaremos juntos, vivendo sobre o solo que escolhemos para estar. Falando sobre a esperança,

1. Em *Homo Viator: prolégomènes a une métaphysique de l'esperance*, de 1944, Gabriel Marcel dedica um capítulo ao estudo da esperança. Ver: MARCEL, 1944.

Jürgen Moltmann diz que “ela chama as pessoas a sair de sua apatia e de seu pessimismo e a participar ativamente dos movimentos de libertação”. Segundo ele,

“nosso senso de possibilidade é estimulado pelo medo ao menos com a mesma intensidade do que pela esperança. No medo, está em jogo a nossa vida; na esperança, uma vida plena” (MOLTMANN, 2012, p. 15).

Não podemos esquecer que a saída da apatia, guiada pela esperança, conduzirá o povo à reconciliação, inevitavelmente. Caso seja baseada no ódio, o destino será a revanche, cuja projeção no tempo traz adaptações perversas, impedindo a comunidade tanto de conduzir sua vida com segurança como de estruturar um sistema jurídico voltado para a busca da satisfação de aspirações individuais legítimas.

A esperança está diretamente ligada à crença de que uma determinada ação surtirá efeitos no futuro. Os movimentos políticos fiados na esperança, por sua vez, fincam a ideia de que a mudança da sociedade por meio do engajamento é algo pelo qual vale a pena lutar. Por esta razão, ações devem ser implementadas.

Para André Comte-Sponville, esperança “é um desejo que se refere ao que não temos (uma falta), que ignoramos se foi ou será satisfeito, enfim cuja satisfação não depende de nós: esperar é desejar sem gozar, sem saber, sem poder” (COMTE-SPONVILLE, 2001, p. 58). Por esta perspectiva, a ausência de um ambiente que nos cause orgulho, amor pela vida pública, é o que faz despertar a esperança do grupo. Não uma esperança preguiçosa, irreal ou inerte. Não se trata da construção mental de sonhos distantes ou de fantasias inalcançáveis. É uma esperança corajosa. “Se as pessoas pensam de outra maneira, se compartilham sua indignação e acalentam a esperança de mudança, a sociedade acabará mudando de acordo com seus desejos”, explica Manuel Castells (2013, p. 114).

Para que a esperança seja, de fato, um elemento de um projeto consistente de reforma política, é necessário que a coragem lhe esteja associada, para que o grupo aliado do acesso a direitos consiga reverter as injustiças depositadas em seus caminhos.

A esperança que há de habitar em nós durante a jornada em busca de uma reforma política se volta para a determinação em fazer com que nossas atitudes, solitárias ou coletivas, alcancem um propósito maior. É o estabelecimento de uma nova vida republicana baseada num acordo suprapartidário cuja marca seja o desejo pela união de um povo que preferiu não largar as mãos quando o horizonte não estava visível.

Manuel Castells diz que foi a união que ajudou os manifestantes, mundo afora, a superar o medo, que seria uma “emoção paralisante em que os poderes constituídos se sustentam para prosperar e se reproduzir, por intimidação ou desestímulo – e, quando necessário, pela violência pura e simples, seja ela disfarçada ou institucionalmente aplicada” (CASTELLS, 2013, p. 7 e 8). Como diz Freud: “Numa massa, todo sentimento, todo ato, é contagioso, e isso a ponto de o indivíduo sacrificar facilmente o seu interesse pessoal ao interesse coletivo”.² É preciso reformar para unir. Aglutinar para transformar.

Como estamos falando de uma reforma intrinsecamente política, ela traz riscos. A literatura especializada alerta para isso. “Os riscos da política podem ser temerariamente aumentados ou cautelosamente reduzidos; mas não podem ser completamente evitados, a não ser que se desista da esperança de grandes conquistas”, anota, nesse sentido, Michael Walzer (2008, p. 173). Sai o medo, entra a esperança.

É preciso insistir. O resultado de uma reforma política deve ser, acima de qualquer coisa, a

2. LE BON, Gustave. *Psicologia das massas*. 2. ed. Traduzido por Rudolf Eisler. 1912. p. 16. A citação vem de Freud (2011). A obra de Le Bon pode ser lida na tradução de Mariana Sérvulo da Cunha, publicada pela Martins Fontes, em 2009.

reconciliação. Quando falamos em reconciliação, como resultado do esforço político calcado na esperança, o que estamos afirmando é que o ápice dessa iniciativa deve ser, sempre, a reconciliação, jamais a revanche. A revanche vem com a perseguição aos adversários que não mais estão no poder. No que diz respeito à luta política, vem com a desestabilização persistente calcada na violência. Pela via da reconciliação, não há espaço para nada disso. Uma reforma política que una.

A revanche vem com a perseguição aos adversários que não mais estão no poder.

O processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff deixou um trauma entre aqueles que entendem ter sido, o processo, injusto. Uma reforma política deve ser sensível a isso. Seus líderes devem estar abertos ao perdão e, também, a pedidos de desculpas. Segundo David Schmidt (2009, p. 321):

“Para que desculpas e reparações alcancem sucesso é necessário que haja total aceitação: as vítimas e seus descendentes, para o seu próprio bem, têm de abraçar o objetivo de colocar um ponto final nesse ciclo. Os descendentes das vítimas, para o seu próprio bem, devem aceitar que a culpa não é uma arma a ser usada para sempre contra os descendentes de um perpetrador”.

Sem medo, sem ódio e sem revanches. A esperança se faz presente hoje, mostrando que persistirá como base do futuro do Brasil, pois esta é a marca dos movimentos reformistas em países que, diante das imposições de uma geopolítica conduzida pela força e pelo oportunismo, viram, por um longo período, o forte subjugar o fraco, a injustiça reinar e o mundo chegar a pensar que a vitória final seria do mal, não do bem. Por isso ainda há visões pessimistas, como a de André

Comte-Sponville, que, falando das “armadilhas da esperança” diz, equivocadamente:

“Só esperamos o que não temos, e por isso mesmo somos tanto menos felizes quando mais esperamos ser felizes. Estamos constantemente separados da felicidade pela própria esperança que a busca” (COMTE-SPONVILLE, 2001, p. 36).

Criticando uma fuga para a frente, de esperanças em esperanças, o filósofo propõe uma “tentativa de nos libertar desse ciclo da esperança e da decepção, da angústia e do tédio, uma tentativa – já de nos libertar da própria esperança” (COMTE-SPONVILLE, 2001, p. 40). Ocorre que não há tédio. O que há é coragem e o exercício do direito de ser visto em ação. Superam-se os obstáculos que os governantes, por cinismo, egoísmo e oportunismo, deixaram florescer. Nasce a felicidade pública, fruto de uma luta esperançosa.

Ao contrário do pessimismo de Sponville, Thomas Jefferson, em seu discurso de posse como presidente dos Estados Unidos, em 4 de março de 1801, disse:

“quando contemplo esses objetos transcendentes e vejo a honra, a felicidade e a esperança deste nosso amado país comprometido com essa questão e os auspícios desta época, fico acanhado ao contemplar e modesto perante a magnitude do empreendimento” (CAMBRIDGE..., 2012, p. 45).

É errado supor que a esperança está ligada à apatia, que esperar é não agir, permanecendo numa crença de que algo, algum dia, há de acontecer para que a vida fique melhor. Não é isso o que se verá numa reforma política baseada na esperança. O engajamento persistente, a paciência, a não violência, a mobilização, a união do grupo e a esperança conseguirão erguer uma comunidade política coesa, capaz de resolver suas divergências, unida em sua diversidade. Essa crença na comunidade política é defendida por Manuel Castells, para quem

“só uma comunidade política democrática pode assegurar uma economia que funcione

como se as pessoas importassem, assim como uma sociedade a serviço dos valores humanos e da busca da felicidade pessoal” (CASTELLS, 2013, p. 176).

A grande marca de uma reforma política brasileira é a capacidade de esperar. Uma espera repleta de estratégias, argumentos fortes, união cívica, resistência persistente e a firme crença de que a esperança possibilitará o triunfo da justiça e reconciliará um povo que, pela visão tola dos detentores do poder, foram separados e colocados uns contra os outros. É reformar para agregar, não para segregar.

4 Desesperança com a política tradicional

O cinismo dos poderosos, a indiferença do grupo que os cerca, o desrespeito com a ideia de igualdade e a indignidade insistente são os elementos de desestruturação da política brasileira. É difícil não sucumbir. Há repressão à palavra, tentativas de desestabilizar a Constituição e de colocar os brasileiros uns contra os outros. Demagogos ocupam postos de destaque e o espírito público está em desuso. Os templos estão abarrotados de pessoas sofridas que, diante da miséria da existência, preferem crer num outro mundo, melhor e mais digno do que este. Conseguiram matar a esperança?

A expansão da vulgaridade do consumo, do esnobismo, do esvaziamento de bandeiras éticas em benefício de raciocínios pragmáticos, faz com que haja uma degradação de bens preciosos, como as manifestações artísticas, filosóficas e políticas. Mario Vargas Llosa (2013, p. 21) afirma que alienação é “a ilusão da mentira convertida em verdade”. Viver imerso em superficialidades conduz à alienação. O trabalho estafante alheio ao talento, o cinismo político, a falta de força social e a superficialização de atividades que exigem profundidade vão matando, dia após dia, a esperança de um povo, até que não reste mais nada a motivá-lo.

O escritor moçambicano Mia Couto afirma que a esperança não morre por si mesma. Ela é morta. “Não é um assassinio espetacular, não sai nos jornais. É um processo lento e silencioso que faz esmorecer os corações, envelhecer os olhos dos meninos e nos ensina a perder crença no futuro” (COUTO, 2011, p. 8), registra. Essa morte muitas vezes chega com o desespero. Manuel Castells chama a atenção para as seguintes máculas à manutenção da esperança atualmente: exploração econômica; pobreza desesperançada; desigualdade injusta; comunidade política antidemocrática; Estados repressivos; Judiciário injusto; racismo, xenofobia, negação cultural; censura, brutalidade policial, incitação à guerra; fanatismo religioso (frequentemente contra crenças religiosas alheias); descuido com o planeta azul (nosso único lar); desrespeito à liberdade pessoal, violação da privacidade; gerontocracia; intolerância, sexismo, homofobia e outras atrocidades; a extensa galeria de quadros que retratam os monstros que somos nós (CASTELLS, 2013, p. 16).

Mais poder nas mãos de poucos. Desigualdade de renda crescente. Opressão. Falta de oportunidades reais de ascensão social. Uma geração condenada. Nasce um ciclo vicioso. Exatamente por isso é preciso ser firme e seguir motivado pela esperança de que só o fluxo da marcha por uma reforma política no Brasil trará alívio a todos. “Onde há vida, há esperança”, anotou, em seu diário, Anne Frank, numa convicção corajosa que deve servir de inspiração para nós também.

Temos que resgatar a esperança para que ela nos ajude a suportar renúncias e incitar a coragem. Pip, o personagem de Charles Dickens em um dos seus mais célebres romances, disse: “Ao habituar-me às minhas esperanças, comecei, sem sentir, a notar o efeito delas sobre mim mesmo e sobre os que me cercavam” (DICKENS, 2006, p. 304). E não há movimento político sem coragem. A política costuma ser feita por heróis e heroínas, que não são santos, nem santas, nem irreais. He-

róis e heroínas do povo, de carne e osso, que se lançam na aventura de estabelecer o novo, diante do cinismo dos governantes, da indiferença do poder econômico, do esnobismo cultural e da indignidade legalizada.

O desafio da esperança é composto por uma muralha de aberrações: políticos corruptos, especuladores financeiros, policiais violentos, mídia subserviente, humilhação frequente, falta de oportunidades na sociedade e na comunidade política, torturas, restrição à liberdade de expressão, tirania social, histeria de militantes políticos, recusa em oferecer aos jovens empregos decentes e moradias acessíveis e a irresponsabilidade do governo e dos parlamentares quanto às queixas dos cidadãos (CASTELLS, 2013, p. 108).

Manuel Castells diz ainda que a imensa desigualdade social “tornou-se intolerável aos olhos de muitos dos que sofriam a crise sem esperança nem confiança. O caldeirão de indignação social e política atingiu o ponto de ebulição” (CASTELLS, 2013, p. 159). O caldeirão explodiu. Daí ter razão o abade Christopher Jamison (2011, p. 147), quando diz: “vale a pena parar um pouco para analisar detalhadamente a questão da esperança na nossa vida”. Devemos insistir na reforma política baseada na esperança. Ao final, veremos a nação se reconciliar e todos nós voltarmos a sentar juntos no banquete da República.

5 O papel da esperança na vida política

O papel da esperança é manter politicamente vivos aqueles que, diante do cinismo dos poderosos, das injustiças das leis e da indignidade das condições de vida impostas pelos maus líderes, começam a se sentir exaustos e pensam em desistir. Esse estado de coisas tenta, pela sua perpetuidade, matar a esperança, pois sem ela não haveria o triunfo desse movimento inspirador. O abade Christopher Jamison (2011, p. 147) alerta:

“hoje em dia as pessoas não se dedicam a cultivar a esperança com a mesma energia e a mesma determinação”. Cada dia fica mais difícil.

O papel da esperança é manter politicamente vivos aqueles que começam a se sentir exaustos e pensam em desistir.

Um movimento legítimo em busca de uma reforma política precisa de um sentimento agregador que forneça canais de ajuda recíproca durante a longa jornada a ser percorrida. Além disso, que o sentimento una o grupo, estabelecendo seu foco na busca por uma nova situação, melhor que a anterior, porque mais legítima e voltada a uma vida pública de qualidade.

Elias Canetti recorda que os conteúdos afetivos principais da massa remontam a um passado distante: “Eles surgem bem cedo; sua história é tão antiga quanto a da própria humanidade, e, no caso de dois desses conteúdos, mais antiga ainda”. Segundo Canetti, “um colorido homogêneo caracteriza cada um deles; uma só paixão principal os domina. Uma vez tendo sido discernidos com clareza, torna-se impossível voltar a confundi-los” (CANETTI, 1995, p. 47). Se a esperança é capaz de manter politicamente ativa a nossa comunidade, por que não abraçá-la?

Paolo Rossi chama a atenção para o fato de que a humanidade sempre oscilou “numa situação de incerteza, entre a esperança e o desespero”, e que em muitos momentos de pessimismo generalizado há o “desaparecimento de toda e qualquer possível, mesmo tênue e pálida, esperança” (ROSSI, 2013, p. 20). Estamos numa era de pessimismo. Precisamos resgatar a esperança e, com ela, reformar a política.

Essa degradação tem ares globais. Stéphane Hessel e Edgar Morin denunciam, quanto à França,

o curso perverso de uma política cega que conduz a desastres. Eles querem uma via política de salvação pública: “É o anunciar de uma nova esperança”, dizem. Segundo eles,

“conscientes da dependência francesa diante da mundialização, muitos se sentem impotentes, resignam-se, caem no fatalismo e, perdendo inteiramente a esperança, despolitizam-se ou se enraivecem” (HESSEL; MORIN, 2012, p. 18).

É exatamente aí onde mora o perigo. Ao abrir mão da esperança, a primeira atitude costuma ser fugir da vida política. Com isso, o poder se agiganta na mão dos maus e, conseqüentemente, uma adaptação perversa passa a ser sentida. Ao lado de Edgar Morin, Stéphane Hessel dá ainda o diagnóstico dos tempos atuais, nos quais a luta popular baseada na esperança floresce como única via capaz de assegurar a mudança pela qual a sociedade anseia:

“A dissolução da crença no progresso histórico, as incertezas do presente, as turbulências econômicas, a crise de civilização, tudo isso alimenta as angústias que, por falta de esperança em um futuro melhor, buscam refúgio nas certezas do passado, retrocedem a uma concepção mutilada da identidade nacional, encontram seu bode expiatório no estrangeiro, no imigrante, que, então, passa a ser considerado um inimigo infiltrado no país” (HESSEL; MORIN, 2012, p. 23).

A morte do ser político que há em nós vem pelo trabalho estafante alheio aos nossos talentos. Não conseguimos exercer qualquer reflexão. O que resta é seguir o fluxo das coisas e torcer, em silêncio, por um amanhã melhor. A existência se torna miserável. Ela também vem pelo cinismo político, marcado pela corrupção generalizada que nos desestimula a acreditar que há espaço para o que é certo. A força do dinheiro começa a entrar em espaços dos quais deveria estar distante. O interesse pessoal reina, o oportunismo dá as cartas e passamos a perceber que seria difícil demais mudar tudo. Essa apatia é explicada por

Michael Walzer (2008, p. 164): “Perdemos as convicções sobre nossos interesses e princípios, e por isso não podemos confrontar e superar a energia apaixonada dos demais”. Mas é possível mudar isso. Uma reforma política é a saída.

6 Uma reforma política que mude o mundo

Esperança não é alheamento ou distanciamento. Ter esperança não é simplesmente contemplar. É acreditar que o amanhã será melhor e que, para isso, é preciso persistir na luta por uma vida política de qualidade. Da falta de esperança, vem o medo e, com ele, o desespero. O desespero gera atitudes impensadas, o que resulta, inevitavelmente, em violência generalizada, perda da razão, mortes, prisões e, mais uma vez, na guinada rumo a tensionamentos persistentes. Daí nasce o ódio.

Sobre o fato de a falta de esperança acarretar excessos vinculados à violência, Stéphane Hessel afirma que esse gesto pode ser explicado pela exasperação. Segundo ele, “podemos dizer que o terrorismo é um tipo de exasperação. E que esta exasperação é um termo negativo. Não se deveria ‘ex-asperar’, mas sim ‘es-perar’. A exasperação é uma negação da esperança”. Hessel continua, em alusão à violência: “ela não permite obter os resultados que eventualmente podem ser produzidos pela esperança” (HESSEL, 2011, p. 29).

Uma nação adoece quando seus líderes, direta ou indiretamente, plantam ou toleram o medo, o ódio, a divisão e a revanche na mente das pessoas. O solo passa a germinar o rancor passado de geração para geração. Uma reforma política precisa considerar o grau de exasperação do ambiente político no Brasil hoje em dia.

A ideia de uma reforma política deve deixar o medo de lado e marchar rumo a aspirações legítimas por um governo menos cínico, um capita-

lismo mais humano, uma vida cultural que valorize o talento e o respeito à dignidade dos nossos concidadãos. Derrubamos o muro da inércia, enquanto os poderosos derrubam cidadãos inocentes. Levantaremos os inocentes, mas os poderosos jamais reconstruirão o muro da inércia.

Como previu Manuel Castells, estudar essas revoluções baseadas na esperança possibilita “identificar as sementes da mudança social espalhadas para outros contextos pelos ventos da esperança” (CASTELLS, 2013, p. 24). A condição para que se forme uma massa, a partir dos membros casualmente unidos em uma multidão, é haver algo em comum nesses indivíduos. Estamos falando, segundo McDougall, de “um interesse partilhado num objeto, uma orientação afetiva semelhante em determinada situação e um certo grau de capacidade de influenciar uns aos outros”. Citando uma “massa psicológica” e as manifestações de uma “alma coletiva”, McDougall chama a atenção para o mais importante fenômeno da formação da massa: o aumento de afetividade provocado no indivíduo.

“Difícilmente os afetos dos homens se elevam, em outras condições, à altura que atingem numa massa, e é mesmo uma sensação prazerosa, para seus membros, entregar-se tão abertamente às suas paixões e fundir-se na massa, perdendo o sentimento da delimitação individual” (MCDUGALL apud FREUD, 2011),³ aponta.

Ele introduz, então, o que chama de “princípio de indução direta da emoção por meio da resposta simpática primitiva”, o que, para Freud, é o “contágio de sentimentos”, uma coação automática que torna-se tanto mais forte quanto maior for o número de pessoas em que pode ser notado simultaneamente o mesmo afeto. “A crítica do indivíduo silencia e ele se deixa levar por esse afeto. Mas nisso ele aumenta a excitação dos outros que agiram sobre ele, e assim a carga afetiva dos

indivíduos se eleva por indução recíproca”, anota Freud (2011, p. 35-36).

Um movimento consistente em busca de uma verdadeira reforma política que nos propicie qualidade de vida pública, baseado na esperança, é algo diverso de tudo o que o mundo já viu. É diferente dos forais na Inglaterra no século XIII, quando o que tivemos foi uma tensão extrema seguida de um acordo de cavaleiros. Também da Independência dos Estados Unidos, marcada pela liderança de um grupo com poder preocupado em defender a propriedade privada e encerrar o ciclo de submissão à monarquia. Distancia-se da Revolução Francesa, que abraçou a violência generalizada e, posteriormente, a revanche. Até mesmo da Independência do Brasil esses movimentos da esperança se diferenciam, pois são constituídos por grandes multidões às ruas, organizadas, cujos líderes máximos são munidos de um propósito de reconciliação, de longo prazo, consolidado por décadas de atividade persistente.

Derrubamos o muro da inércia, enquanto os poderosos derrubam cidadãos inocentes.

Um grande movimento brasileiro em busca de uma reforma política voltada às pessoas, não aos seus líderes, baseado na esperança, seria diferente da índole do Estado do bem-estar social, que deu azo às Constituições mexicana (1917) e alemã (1919), no começo do século XX, e, claro, do movimento que resultou na Constituição Federal de 1988. Nenhum desses ciclos de revoluções e grandes movimentos políticos se revestiu das características que marcam uma proposta reconciliadora de reforma política no Brasil. Seria algo novo porque inseriria, como lema, uma reconciliação sincera.

3. MCDUGALL, William. *The Group Mind*, 1920, p. 24.

Gustave le Bon diz que

“quaisquer que sejam os indivíduos que a compõem, sejam semelhantes ou dessemelhantes o seu tipo de vida, suas ocupações, seu caráter ou sua inteligência, o simples fato de se terem transformado em massa os torna possuidores de uma espécie de alma coletiva”.

Ele afirma ainda que “esta alma os faz sentir, pensar e agir de uma forma bem diferente da que cada um sentiria, pensaria e agiria isoladamente”. Para Le Bon, “certas ideias, certos sentimentos aparecem ou se transformam em atos apenas nos indivíduos em massa”.⁴ Para que uma reforma política dê certo, ela precisa, antes de tudo, do envolvimento coletivo.

A esperança é um elemento fundamental de aglutinação e persistência, capaz de fazer com que a coletividade suporte privações difíceis de serem sustentadas pelo indivíduo isoladamente. No Brasil, para se conduzir uma verdadeira reforma política com êxito, é preciso se fiar na esperança.

7 Considerações finais

O ensaio tentou demonstrar que a esperança é uma emoção universal que pode dar o tom de um movimento sinceramente dedicado à reforma política no Brasil. Por meio dela, afasta-se o ódio do processo e possibilita-se que o resultado seja a reconciliação de uma gente que se divorciou do destino de união por circunstâncias mesquinhas alheias à sua vontade.

Diante do chamamento à reconciliação, uma postura nobre que parte de líderes que acreditam na força da esperança como instrumento de união, deixando de lado o ódio e, conseqüentemente, a revanche. Esta é uma crença da qual não devemos nos afastar jamais: a possibilidade de o povo, unido por um desejo agregador, alcançar a felicidade coletiva. Uma felicidade pela qual já começamos a lutar. ■

4. LE BON, Gustave. *Psicologia das massas*. 2. ed. Traduzido por Rudolf Eisler. 1912. p. 16. A citação vem de Freud (2011). A obra de Le Bon pode ser lida na tradução de Mariana Sérvulo da Cunha, publicada pela Martins Fontes, em 2009.

Bibliografia

CAMBRIDGE EDITORIAL PARTNERSHIP. *Líderes e discursos que revolucionaram o mundo*. Tradução de Mayara Fortin e Renato D’Almeida. São Paulo: Universo dos Livros, 2012.

CANETTI, Elias. *Massa e poder*. Tradução de Sérgio Tellaroli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

COMTE-SPONVILLE, André. *A felicidade, desesperadamente*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

COUTO, Mia. *E se Obama fosse africano? E outras invenções*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

DICKENS, Charles. *Grandes esperanças*. Tradução de Daniel

R. Lehman. São Paulo: Martin Claret, 2006. (Coleção A obra-prima de cada autor; 49. Série Ouro).

EMERSON, Ralph Waldo. *Circles. Essays First Series*. In: ATKINSON, Brooks (Org.). *The Complete Essays and Other Writings*. Nova York: Modern Library, 1940.

FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e análise do eu e outros textos*. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

HESSEL, Stéphane. *Indignai-vos!* Tradução de Marli Peres. São Paulo: Leya, 2011.

_____; MORIN, Edgar. *O caminho da esperança*. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

HUME, David. *Tratado da natureza humana: uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio nos*

Bibliografia

- assuntos morais. Tradução de Débora Danowski. São Paulo: Unesp, 2009.
- JAMISON, Christopher. *Como encontrar a felicidade*. Tradução de Maria Silvia Mourão Netto. Revisão da tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.
- LLOSA, Mario Vargas. *A civilização do espetáculo: uma radiografia do nosso tempo e da nossa cultura*. Tradução de Ivone Benedetti. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.
- LOCKE, John. *Ensaio sobre o entendimento humano*. Tradução, apresentação e notas de Pedro Paulo Garrido Pimenta. São Paulo: Martins Fontes, selo Martins, 2012.
- MANDELA, Nelson. *Longa Caminhada até a Liberdade*. Tradução de Paulo Roberto Maciel Santos. Curitiba: Nossa Cultura, 2012.
- MARCEL, G. *Homo Viator: prolégomènes a une métaphysique de l'esperance*. Paris: Aubier, 1944.
- MOLTMANN, Jürgen. *Ética da Esperança*. Tradução de Vilmar Schneider. Petrópolis: Vozes, 2012.
- ROSSI, Paolo. *Esperanças*. Tradução de Cristina Sarteschi. São Paulo: Unesp, 2013.
- SCHMIDTZ, David. *Os elementos da justiça*. Tradução de William Lagos. Revisão da tradução de Aníbal Mari. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- SPINOZA, Baruch de. *Breve tratado de Deus, do homem e do seu bem-estar*. Tradução e notas de Emanuel Angelo da Rocha Frago, Luís César Guimarães Oliva. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2012.
- _____. *Ética*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- WALZER, Michael. *Política e paixão: rumo a um liberalismo mais igualitário*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da tradução de Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

P

residencialismo de coalizão: as alternativas de arbitragem para a paralisia decisória.

José Eduardo Faria¹

Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Foi chefe do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP (2011-2014). É professor da Fundação Getúlio Vargas (GVlaw). Foi um dos ganhadores do Prêmio Jabuti de 2012, na área de Direito.

Diante da atual paralisia decisória no âmbito da política e da economia e dos impasses jurídicos e institucionais dela decorrentes, levando ao *impeachment* de uma presidente da República, creio ser útil tirar da gaveta dois artigos clássicos sobre o tema. Com o título “Obstáculos políticos ao crescimento econômico do Brasil”, o primeiro texto é de Celso Furtado e foi apresentado em 1965 durante um seminário promovido em fevereiro de 1965 pelo Royal Institute of International Affairs (Chatam House).² Com o título “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, o segundo texto é de Sérgio Henrique Hudson de Abranches e foi publicado em 1988 por uma revista do antigo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj),³ quando a Assembleia Constituinte encontrava-se diante de um impasse: dada a ausência de forças majoritárias capazes de definir uma linha programáti-

1. Agradeço a Celso Fernandes Campilongo, José Reinaldo de Lima Lopes e Emerson Ribeiro Fabiani a leitura crítica do texto.

2. O texto foi concluído em setembro de 1964, quando Celso Furtado encontrava-se exilado, passando um período acadêmico na Yale University. A versão em português foi publicada pela *Revista Civilização Brasileira* (FURTADO, 1965, p. 129-145). A revista só teve cinco volumes, uma vez que foi fechada pela ditadura militar.

3. Cf. *Dados – Revista de Ciências Sociais* (ABRANCHES, 1988, p. 5-34). Hoje descontinuada, a revista foi publicada durante décadas pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj).

ca precisa para a Carta que então se redigia, ela corria o risco de introduzir inovações políticas que poderiam levar a democracia a um quadro de ingovernabilidade. Ainda que sigam orientações diferentes e tenham sido escritos em momentos históricos distintos, os dois artigos têm sólida fundamentação teórica, destacam-se pela precisão analítica e têm o presidencialismo de coalizão como objeto, entre outros temas.⁴

Ao identificar os obstáculos políticos que então impediam o Brasil de crescer, Furtado aponta os tipos de federalismo e de presidencialismo prevaletentes no país. Ao atribuir grande força no Senado às regiões mais atrasadas e com baixa densidade populacional, nas quais as pequenas unidades federativas agrícolas tinham influência decisiva, ele colocou essa casa legislativa – que representa os Estados – sob o controle de mino-

rias carentes de efetiva representatividade e com poderes oligárquicos e uma visão de mundo pouco refinada. Tendo a maioria no Senado, essas minorias oligárquicas acabam dispondo de uma posição privilegiada na disputa pelo controle das instituições políticas e, por consequência, da definição das prioridades orçamentárias e dos gastos públicos. Já as regiões mais desenvolvidas e densamente povoadas se fazem presentes nas eleições para a Câmara dos Deputados – que representa a sociedade, e o número de parlamentares é proporcional à população de cada Estado – e para o Executivo. Na Câmara, o problema seria o populismo com base nas massas trabalhadoras urbanas, cuja heterogeneidade exige dos líderes populistas compromissos contraditórios e disfuncionais.⁵

Na Câmara, o problema seria o populismo com base nas massas trabalhadoras urbanas.

Já no âmbito do Poder Executivo, o discurso vencedor nas eleições majoritárias, independentemente das ideologias das agremiações partidárias, é o que expressaria as reivindicações do Brasil moderno, onde se concentra a esmagadora maioria do eleitorado. Em seu artigo, Celso Furtado vê o governo federal basicamente como um aparelho arrecadador de impostos nas zonas urbanas e nas regiões mais desenvolvidas do país – impostos esses que se destinam ao financiamento e à manutenção de uma máquina administrativa sob controle de uma velha classe dirigente e servindo aos interesses desta. “Assim, tem sido possível mobilizar recursos das zonas mais desenvolvidas, principalmente dos centros urbanos, para manter um sistema de poder baseado na velha estrutura latifundiária”, diz ele (FURTADO, 1965, p. 143).⁶

Esse quadro embute o risco de sucessivos impasses políticos, de graves tensões institucionais –

4. Desde já esclareço que, na leitura desses dois textos, tomei como contraponto o entendimento de que o sistema político brasileiro é condicionado por uma simbiose entre um Estado central de cariz patrimonial-burocrático e elites regionais oriundas de setores economicamente atrasados e dependentes do apoio político e financeiro da União para sobreviver. O que qualifica esse tipo de Estado, afirma Schwartzman em sua respeitada tese de doutorado, é o fato de que o acesso ao poder não seria um meio para a garantia de determinados interesses de grupos ou classes determinadas, porém um fim em si mesmo, pelos benefícios que os cargos públicos e o controle de recursos extraídos pela máquina governamental podem proporcionar. Assim, as elites políticas das regiões economicamente mais atrasadas não seriam representantes de seus respectivos Estados. Seriam, sim, intermediários entre a máquina administrativa da União e as populações de suas regiões. Trata-se, assim, de uma intermediação na qual vivem e da qual se alimentam. Ver SCHWARTZMAN, 1975, p. 21-25.

5. “O populismo pretende dialogar com massas heterogêneas, prometendo-lhes satisfação para as aspirações mais imediatas, sem qualquer preocupação com as consequências que daí poderiam advir a mais longo prazo. Por esta razão, todo grupo que atua organicamente dentro de um projeto seja de desenvolvimento histórico, seja de preservação de um conjunto de valores, tende a conflitar com os movimentos populistas”, diz Furtado (1965, p. 141).

6. Na sequência, Furtado afirma que “o candidato à Presidência poderia haver-se proposto um programa realista, tendo em conta o poder que detêm aqueles que controlam tanto o Congresso como grande parte do aparelho de Estado. Mas, nesse caso, ele simplesmente não conseguiria eleger-se, pois sempre apareceria outro candidato disposto a oferecer às massas a promessa que estas estão exigindo. A massa, pelo fato mesmo de que é amorfa, não tem qualquer possibilidade de participar do processo político, exceto no momento da barganha de seu voto contra promessas eleitorais” (1965, p. 143-144).

e, no limite, de uma potencial paralisia entre o Executivo e o Legislativo. Muitas vezes isso acaba pondo em xeque o chamado “poder de agenda” do Executivo.⁷ Igualmente, gera insegurança institucional e incertezas que induzem os agentes econômicos a adiar as decisões de investimento. Nessas circunstâncias, diz Furtado, para legitimar-se, um presidente da República tem de “operar dentro dos princípios constitucionais”. No entanto, para corresponder às expectativas do Brasil moderno que o elegeu, “principalmente da população urbana consciente politicamente”, tem de estabelecer metas e alcançar objetivos que são fiscal e administrativamente incompatíveis com os condicionamentos e as limitações políticas criadas dentro das mesmas regras constitucionais pelo Congresso controlado pelas classes dirigentes tradicionais.

“Assim, os dois princípios de legitimação da autoridade – a subordinação ao marco constitucional e a obediência ao mandato substantivo que vem diretamente da vontade popular – entram em conflito, criando para o presidente a disjuntiva de trair seu programa ou forçar uma saída não convencional, que pode ser, inclusive, a renúncia” (FURTADO, 1965, p. 140).

O quadro é agravado pelo comportamento oportunista dos parlamentares que representam as minorias oligárquicas das regiões atrasadas.⁸ E, também, pelo comportamento cambiante e contraditório de líderes populistas eleitos pelas regiões mais desenvolvidas. Nem os primeiros nem os segundos teriam sensibilidade, competência, coerência e senso de responsabilidade em matéria fiscal. Por isso, todas as vezes em que toma iniciativas nos campos tributário e orçamentário, o Executivo é emparedado por pressões, demandas irrealistas e chantagens, o que tende a paralisar a administração pública – e as saídas de que o presidente da República dispõe, na base de concessões aos partidos que o apoiam, levam à dispersão de recursos escassos e a gastos irracionais. Cria-se as-

sim um círculo vicioso pelo qual a feudalização do poder é causa da ineficiência administrativa e esta é condição para que continue a fragmentação do poder, realimentando as condições que levam à paralisia decisória. Como destravar esse quadro e restabelecer o funcionamento das instituições – indaga Furtado? O ideal seria que a resposta se desse com base na ordem constitucional. Contudo, na medida em que ela também acabou submersa nesse cenário de ingovernabilidade no início da década de 1960, isso acabou criando as condições para um recurso extremo – a arbitragem militar, com as Forças Armadas convertidas numa espécie de corte suprema de julgamentos sobre os “limites constitucionais” do conflito.⁹ Ela não eliminou as causas do conflito, mas criou condições para a ruptura do impasse, com todo o custo que isso representou em matéria de supressão de liberdades públicas e garantias fundamentais.

A paralisia decisória e a necessidade de uma arbitragem para destravá-la, com o objetivo de assegurar condições mínimas de governabilidade do país e um tratamento adequado de múltiplas e contraditórias demandas sociais, também são o objeto da análise de Sérgio Henrique Abranches. Ele parte de algumas premissas. Em primeiro

7. A expressão é de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo. Poder de agenda é a capacidade do Executivo de determinar quais propostas serão objeto de consideração pelo Congresso e quando o serão. Maior poder de agenda implica a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos. Inversamente, menor poder de agenda pode ser visto quando presidentes fracos carecem de capacidade de interferência nos trabalhos legislativos. São obrigados a negociar, pois sabem que, sem concessões, não terão seus projetos votados e aprovados. Dos autores, ver “Bases institucionais do Presidencialismo de coalizão” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 88).

8. “O controle da máquina administrativa federal por grupos políticos locais constitui sério obstáculo a toda tentativa de racionalização dessa máquina. Por outro lado, a ineficiência que daí resulta para os órgãos administrativos limita a eficácia do governo central e fortalece os centros locais de poder” (FURTADO, 1965, p. 143).

9. Este papel obriga as Forças Armadas a “abdicar da função de juiz *in extremis* da legitimidade dos conflitos para ser parte desde o início dos próprios conflitos e, pois, sufocá-los ou considerá-los, todos, ilegítimos”, lembra Wanderley Guilherme dos Santos no ensaio “A prática liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa” (SANTOS, 1978, p. 114).

lugar, as demandas de uma sociedade heterogênea, como a brasileira, tendem a crescer exponencialmente em decorrência do fim do período de repressão de conflitos de interesse. Em segundo lugar, um relacionamento tenso e conflitivo entre o Executivo e o Legislativo e a ausência de um consenso sólido sobre a nova ordem política podem gerar graves problemas para a normalidade democrática. Em terceiro lugar, um sistema partidário fraco e altamente fragmentado dificulta a formação de maiorias consistentes e estáveis, capazes de assegurar a governabilidade. E, em quarto lugar, a multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervencionismo do Estado. Ele se divide em inúmeros órgãos governamentais, que desenvolvem diversos programas, beneficiando clientelas distintas – e, muitas vezes, com reivindicações conflitantes. Proliferam-se, assim, os incentivos e subsídios, ao mesmo tempo em que a rede de proteção e as regulações estatais se multiplicam. Esse movimento tende a limitar progressivamente a capacidade de ação governamental.¹⁰ Ao impedir o reordenamento e a racionalização dos gastos públicos e a formulação de programas consistentes e coerentes, a inércia burocrática e orçamentária do governo – José Sarney era o presidente à época – está na raiz do dilema institucional brasileiro. Ele se define pela

10. “Verifica-se, portanto, o enfraquecimento da capacidade do governo, seja para enfrentar crises de forma mais eficaz e permanentemente, seja para resolver os problemas mais agudos que emergem de nosso próprio padrão de desenvolvimento”, diz Abranches (1988, p. 6).

11. Para Abranches, a Assembleia Constituinte exacerba “os problemas oriundos dessa fluidez institucional, reavivando os conflitos entre Legislativo e Executivo, os quais se processam [...] na ausência de mecanismos institucionalizados e legítimos de mediação e arbitragem. Os riscos de crises institucionais cíclicas permanecem altos e praticamente inevitáveis” (1988, p. 9).

12. Bolívar Lamounier chama o cenário desse período histórico de “paralisia hiperativa”. Ele envolve “uma síndrome de governabilidade em declínio, causada por um sentimento generalizado de insegurança entre as elites do país a respeito de sua coesão e legitimidade e agravada por uma tendência equivocada a querer solucionar um problema sobrecarregando constantemente a agenda política”. Cf. “A democracia brasileira de 1986 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa” (LAMOUNIER, 1994).

“necessidade de se encontrar um ordenamento institucional eficiente para agregar e processar as pressões derivadas de um quadro social, político e partidário heterogêneo, adquirindo assim bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social” (ABRANCHES, 1988, p. 7-8).

A transição da ditadura para democracia e a convocação da Assembleia Constituinte, entre 1985 e 1986, ampliaram o número de cidadãos a reivindicar direitos e provocaram uma explosão de demandas reprimidas, que se somaram àquelas já então presentes na pauta decisória. Por um lado, isso produziu uma sobrecarga na agenda de um Estado com notórias limitações fiscais. Por outro, exacerbou conflitos entre o Executivo e o Legislativo, que se processaram sem limites claros, bem definidos e compartilhados.¹¹ Esse cenário foi agravado pela fragmentação de um sistema partidário incapaz de representar o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual da sociedade, o que dificulta a formação de maiorias estáveis e obriga os governos a recorrer a coalizões cada vez mais precárias e contraditórias.¹² Como Furtado, Abranches fala no impacto da desigualdade regional no cotidiano do Legislativo e nas pressões de gastos sobre o Executivo. Também lembra que a combinação de critérios partidários e regionais na formação dessas coalizões afeta a qualidade operacional dos ministérios mais estratégicos. Ao mesmo tempo, torna os órgãos e ministérios menos estratégicos em jurisdições cativas de determinados partidos e Estados, abrindo caminho para que as lideranças políticas criem conexões burocrático-clientelistas que elevam os “prêmios” associados a ministérios secundários (ABRANCHES, 1988, p. 25). Ministérios de “gastos ou clientelas”, como os da Saúde, Educação e Agricultura, tendem a ser ocupados pelo critério regional, enquanto os ministérios de “direção”, como os da Justiça, Indústria e Comér-

cio e Relações Exteriores, tendem a ser ocupados pelo critério partidário.

De polarização em polarização, de embate em embate, a paralisia decisória se converte num círculo vicioso.

O presidencialismo de coalizão, no qual os partidos da base se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória, é assim um sistema de alto risco, “cuja sustentação se baseia no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalização” (ABRANCHES, 1988, p. 27). E essa instabilidade tende a crescer ainda mais na transformação das alianças em coalizões efetivamente governantes para enfrentar situações decorrentes da deterioração do ambiente econômico, tais como descontrole monetário, desequilíbrio cambial, preços distorcidos, redefinição de prioridades para o gasto público, aumento da carga tributária, mudanças nas regras previdenciárias e arrocho salarial. Por exemplo, uma coalizão pode formar-se com base em amplo consenso político e ser liquidada pela divergência quanto a princípios e orientações de política econômica ou de política social.¹³ Quando isso acontece, o relacionamento do governo com as bases majoritárias de sustentação se enfraquece, o que aumenta a polarização, estimulando novos embates. Com isso, a superação negociada dos conflitos torna-se cada vez mais difícil, tensa e sujeita a riscos de contingência, uma vez que essa polarização amplia desmesuradamente as concessões que um presidente da República tem de fazer – inclusive ao que há de mais paroquial na representação parlamentar – para se manter no comando. De po-

larização em polarização, de embate em embate, a paralisia decisória se converte num círculo vicioso, na medida em que cada fracasso alimenta-se do fracasso anterior. A situação tende a piorar se ele estiver rompido com seu próprio partido, uma vez que aí estará enfrentando não apenas a oposição da maioria parlamentar, mas, igualmente, a desconfiança de seus próprios aliados.

Nessa ordem de coisas, diz Abranches, um cenário possível é aquele em que o presidente da República – com a popularidade já bastante erodida – torna-se cativo de seu partido, delegando sua própria autoridade, perdendo a chamada “capacidade normativa de conjuntura”¹⁴ e ampliando o potencial de conflito entre o Legislativo e o Executivo. O presidente se mantém, mas, alimentando com isso a inépcia do governo, o equilíbrio político se torna cada vez mais precário, o que agrava a ineficiência do sistema de freios e contrapesos e embute um alto risco para a estabilidade do próprio regime democrático. Outro cenário seria o da alternativa cesarista ou bonapartista, igualmente prejudicial à normalidade democrática. Nele, o presidente enfrenta o partido, confronta o Legislativo e tenta afirmar sua autoridade com base na força. “A submissão do Legislativo ou a submissão do presidente representam, ambas, a subversão do regime democrático. Este é um risco sempre presente, pois a ruptura da aliança, no presidencialismo de coalização, desestabiliza a autoridade presidencial”, afirma o autor (ABRANCHES, 1988, p. 31). Diante desses cenários, ele recorre à mesma ideia desenvolvida por Furtado – a necessidade de uma arbitragem. A diferença entre eles é que o primeiro chamou atenção para o risco da arbitragem militar (da qual foi vítima, com a cassação de seus direitos políticos e o exílio no Chile

13. Para uma análise aprofundada desse cenário, e em perspectiva analítica distinta da de Abranches, ver Limongi e Figueiredo (op. cit., p. 81-106).

14. Capacidade normativa de conjuntura é a edição de normas pelo Executivo, como resposta à exigência de produção imediata e flexível de dispositivos legais decorrente das flutuações da conjuntura econômica. Nesse sentido, ver Rocha (2003).

e na França). Já o segundo fala de um “nível superior” de arbitragem – mais precisamente, de uma “arbitragem adicional” aos mecanismos institucionalizados de regulação de conflitos. Ela preservaria a autoridade presidencial, por um lado, e a autonomia legislativa, por outro, neutralizando com isso o risco de um “conflito indirimível” capaz de levar à ruptura do regime democrático.

Nos tempos imperiais, essa arbitragem foi exercida pelo Poder Moderador – um mecanismo autoritário instituído pelo imperador D. Pedro I na Constituição outorgada de 1824. A República Velha dependeu do equilíbrio da política de governadores, com base na qual o presidente representava a coalizão majoritária, sendo os períodos de instabilidade aqueles em que as principais oligarquias não se entendiam. E nos dias de hoje? Por exemplo, em que medida uma Corte Suprema não poderia, ao interpretar a Constituição quando provocada pelos demais Poderes, oferecer balizas jurídicas para o encaminhamento de soluções? Não se trata de convertê-la na condição de árbitro no plano substantivo, mas de fazê-la agir de modo eficiente no plano procedimental, preservando a engenharia constitucional. Para Abranches, o dilema institucional brasileiro resolve-se com instrumentos que garantam o equilíbrio constitucional e reduzam a dependência das instituições ao destino da Presidência da República, evitando que ela se torne o ponto de convergência de to-

das as tensões. Não é da **fortuna**, mas da *virtú* – mais precisamente da capacidade de se criarem mecanismos e instituições –, que pode advir a garantia da normalidade democrática, evitando que “a desordem e o autoritarismo constituam nosso fado e nossa tragédia”. A seu ver, esse papel pode ser desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), desde que a instituição aja apenas no plano procedimental, com base na Constituição – e em hipótese alguma no plano substantivo, privilegiando questões de conjuntura em detrimento de questões relativas a regras e procedimentos constitucionais.¹⁵

Entre os meses de outubro e dezembro de 2015, as instituições capazes de promover as duas arbitragens anteriormente mencionadas se manifestaram. Por um lado, em raro pronunciamento público, o comandante do Exército, general Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, afirmou que, quando os problemas sociais se agravam, eles geram violência e põem em risco a estabilidade do país. “E aí nós nos preocupamos, porque isso passa a nos dizer respeito diretamente”. Por outro lado, agindo como *locus* privilegiado no qual grupos, partidos e setores do Executivo e do Legislativo têm a oportunidade de reverter derrotas nos demais *loci* em que se desdobra ou desenvolve o processo decisório, o STF não se limitou a enquadrar o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), impedindo-o de converter o rito de aceitação de processo de *impeachment* em instrumento de chantagem para tentar se livrar das graves acusações de corrupção que lhe foram dirigidas pela Procuradoria-Geral da República. Em julgamento polêmico, a corte foi muito além, determinando que, apesar de caber à Câmara a prerrogativa de autorizar abertura do processo, quem teria a competência de decidir sobre a instauração do *impeachment* seria o Senado.

Com o aprofundamento da crise nos meses seguintes,¹⁶ o STF foi classificado como “poder aco-
vardado” por um ex-presidente da República acu-

15. “Nada há de exótico, impertinente, inconstitucional ou antidemocrático na intervenção do Judiciário no limite de suas atribuições constitucionais, ou no recurso político ao mecanismo de *impeachment* diante da suposição de crime de responsabilidade pelo presidente da República. São procedimentos legítimos e legais de nossa ordem constitucional. O *impeachment* é um processo eminentemente político, previsto pela Constituição e pela lei. O que se deve discutir são as causas dos impasses políticos, que levam à judicialização e ao recurso extraordinário aos procedimentos de *impeachment*. Refiro-me a causas institucionais e estruturais, não às motivações conjunturais de personalidades políticas específicas”, afirma Abranches, numa releitura de seu texto de 1988 à luz da crise brasileira de 2015. Cf. Pereira (2016a; 2016b).

16. E que culminou com o afastamento temporário da presidente Dilma Rousseff por determinação do Senado, em 13 de maio de 2016.

sado de buscar cargo ministerial para obter foro privilegiado e fugir do rigor de um juiz federal de primeira instância, o que levou seus ministros e ex-ministros a fazer contundentes pronunciamentos em defesa da instituição. Entre outras críticas ao ex-presidente da República, eles afirmaram que o *impeachment* é um processo previsto pela Constituição e que, se as regras por ela estabelecidas forem respeitadas pelo Poder Legislativo, o afastamento de um chefe do Executivo não pode ser considerado um ato de arbítrio jurídico e de violência política. “O *impeachment* é um instrumento legítimo pelo qual se objetiva viabilizar a responsabilização política de qualquer presidente da República, não importa quem seja e a qual partido esta pessoa esteja filiada. É um instrumento posto à disposição da cidadania porque só o eleitor tem legitimidade para provocar a abertura do processo de *impeachment*”, disse o decano da corte, ministro José Celso de Mello Filho.¹⁷ Dois dias antes, motivado pela radicalização dos protestos e pelas promessas de alguns líderes de movimentos sociais de “incendiar o país” caso o *impeachment* fosse aprovado, o general Villas Bôas reafirmara que uma eventual intervenção do Exército ocorreria somente respaldada pela Constituição e pelas leis complementares do país. “O Exército é uma instituição de Estado e, nos momentos de crise, as instituições sólidas acabam se tornando referência para a sociedade como um todo. A ela miram e dela aguardam atitudes que sinalizam como sair da crise. Toda e qualquer atitude nossa será sempre condicionada ao acionamento de um dos Poderes da República” – concluiu.¹⁸

Diante das acirradas discussões causadas pelo alcance das falas do comandante do Exército e das decisões do Supremo, bem como da instabilidade política causada pelos pedidos de prisão – enviados à corte pela Procuradoria-Geral da República – do presidente do Senado e do presidente do PMDB, o maior partido político do país, é possível então perguntar qual das duas arbitragens poderá

prevalecer nos dias de hoje. A militar, que tem implícitas as ideias de segurança e consecução no curto prazo das condições de estabilização monetária e fiscal? Ou a arbitragem judicial, em que – por princípio – estão implícitas as ideias de Constituição como garantidora da *polity* e da *politics* e de restabelecimento a médio e longo prazo das condições de governabilidade? E, dependendo da resposta, também é possível perguntar se o modelo de presidencialismo de coalizão – que teria funcionado bem nas décadas de 1980 e 1990 para viabilizar a transição política e assegurar a governabilidade, sustentando a capacidade institucional do Executivo – não teria se exaurido.

Qual das duas arbitragens poderá prevalecer nos dias de hoje, a militar ou a judicial?

Depois de duas décadas e meia de normalidade constitucional, o modelo prevalecente na vida brasileira, apesar de todos os percalços, escândalos e denúncias de corrupção, é a organização com base num padrão de legitimidade legal-racional. Todavia, como no choque entre as panelas de ferro e de barro, é a mais fraca que costuma quebrar, o que garante que, num quadro de descontrole monetário, aumento da dívida pública, perda de grau de investimento, queda na produção industrial, desemprego generalizado e crise social, a Constituição não seja mais um pedaço de papel? Vítima da arbitragem militar, Celso Furtado escreveu um ensaio realista demais para que a arbitragem judicial por vias constitucionais pudesse significar alguma coisa. Contudo, sua análise foi *post factum*, o que explica sua amargura pessoal e, por consequência, o acentuado pessimismo do

17. Cf. *O Globo*, edição de 27 de março de 2016.

18. Cf. *O Globo*, edição de 25 de março de 2016.

texto. Por seu lado, Sérgio Abranches escreveu seu artigo em meio às indefinições da Assembleia Constituinte e à eclosão de dilemas econômicos e políticos oriundos do próprio processo de redemocratização – portanto, antes da campanha presidencial de 1989, do *impeachment* do presidente então eleito (Fernando Collor de Melo) e da crise de governabilidade que levou o vice-presidente empossado (Itamar Franco) a subordinar-se a um ministro da Fazenda (Fernando Henrique Cardoso) que lhe foi imposto com poderes de primeiro-ministro. O texto de Abranches não é nem pessimista nem otimista. É analítico.

Essa característica também está presente na já mencionada reeleitura que fez desse trabalho, quando, depois de chamar atenção para “as disfuncionalidades agravadas pelo aumento espantoso da corrupção”, afirmou que o presidencialismo de coalizão tem de ser refundado fora do calor da crise, para que adquira novas capacidades institucionais voltadas à criação de mecanismos mais ágeis e menos traumáticos que o processo de *impeachment*.¹⁹ A mesma característica está igualmente presente, ainda, em outro texto publicado pelo autor em decorrência do agravamento da crise, no qual afirma que, quando um presidente é fraco e não tem as aptidões necessárias para o exercício da chamada **alta política**, ele se torna refém de quem tem essas competências. “[...] O descasamento entre a maioria que elege o presidente e a maioria parlamentar que sai das urnas exige que o eleito negocie uma coalizão para poder governar [...]. A legislação partidária, a diversidade federativa, a forma de campanha e o método de converter votos em cadeiras promovem forte fragmentação partidária. O modo de formar

coalizões em um contexto de fragmentação partidária e *deficit* programático é o clientelismo, o toma lá dá cá, a troca de favores entre partidos e eleitores e entre presidentes e partidos. E clientelismo custa caro, exige capacidade fiscal para pagar todas as demandas e discricionariedade no gasto”²⁰ – conclui.

Em suma, diante do que aqui foi exposto, o que é necessário fazer para evitar o primeiro tipo de arbitragem – a militar – num período de deterioração das relações morais, sociais e políticas, crescente perda de prestígio da democracia representativa, esvaziamento de seu significado e conversão do político em algo cada vez mais irrelevante? No caso do segundo tipo de arbitragem, a judicial, o que é preciso fazer para que o STF não se deixe seduzir nem pela ênfase excessiva aos princípios, em detrimento das regras constitucionais, nem pela colocação de questões de conjuntura política à frente de questões relativas a regras constitucionais, rompendo com isso o equilíbrio sistêmico entre as duas casas do Legislativo e, por tabela, ampliando os impasses entre esse Poder e o Executivo e agravando os riscos de novas crises institucionais? Num momento de clara fragilidade institucional, e em que muitos parecem estar voltados para resgatar os sentidos históricos da democracia, como reoxigenar a vida republicana em cenários alternativos aos de uma representação pouco eficiente do modelo de presidencialismo de coalizão em vigor?

À luz dos acontecimentos atuais, configurando um cenário de complexidade e desorientação que exige escolhas difíceis e sujeitas a contingências e bifurcações, as reeleituras de Celso Furtado e Sérgio Abranches são instrutivas. O que se pode extrair de seus textos, no momento político e institucional em que nos encontramos, é que não basta equilibrar as finanças do Estado, mediante corte de gastos, aumento de impostos e outras medidas de natureza fiscal. Ainda que isso seja condição necessária para o resgate da governabilidade e a

19. Mas, nesse caso, adverte Abranches, seria necessário primeiramente rever e fortalecer o processo eleitoral, com o objetivo de aumentar sua representatividade e gerar representações parlamentares mais responsáveis do que as atuais. Cf. *O Globo*, edição de 17 de março de 2016.

20. Cf. O centro do dilema brasileiro não é o presidencialismo; é a coalizão (texto enviado pelo autor).

subsequente retomada de uma agenda realista de reformas macro e microeconômicas, não é condição suficiente para a superação da crise que o país enfrenta. Acima de tudo, é preciso refletir sobre a recuperação ou regeneração do Poder Público e, por tabela, sobre a recuperação das noções de

coordenação e planejamento há muito tempo perdidas. Se as instituições de Direito fazem alguma diferença para as decisões de investimento e para a retomada do crescimento, não há que se duvidar de qual é arbitragem legítima para destravar a paralisia decisória que nos atinge. ■

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

FURTADO, Celso. Obstáculos políticos ao crescimento econômico do Brasil. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 129-145, 1965.

LAMOUNIER, Bolívar. A democracia brasileira de 1986 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), n. 44, p. 81-106, 1998.

PEREIRA, Merval. O Poder Moderador. *O Globo*, Rio de Janeiro, ed. 2, jan. 2016a.

_____. Mecanismos de Mediação. *O Globo*, Rio de Janeiro, ed. 3, jan. 2016b.

ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. *A Capacidade Normativa de Conjuntura Econômica: o déficit democrático da regulação financeira*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A práxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa. In: _____. *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difel, 1975.

Sistema eleitoral brasileiro, tópicos nada acadêmicos.

Nelson Jobim

Advogado. No Poder Executivo, foi ministro da Defesa (2007-2011) nos governos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff, e ministro da Justiça (1995-1997) no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. No Judiciário, foi ministro do Supremo Tribunal Federal (1997-2006), exercendo a presidência da casa no biênio 2004-2006, foi presidente do Conselho Nacional de Justiça (2005-2006) e ministro do Tribunal Superior Eleitoral (2001-2003). No Legislativo, foi deputado federal pelo Rio Grande do Sul (1987-1990 e 1991-1995) e membro da Assembleia Constituinte (1987-1988).

Sumário

1. Cidadania política
 - 1.1. Periodicidade das eleições
2. Voto obrigatório
3. Nosso sistema eleitoral. A realidade
 - 3.1. Modelo atual
 - 3.1.1. Consequências
 - 3.1.2. Tipologia de candidaturas
 - 3.2. Conclusão do tópico
4. O sistema distrital alemão. Notas
 - 4.1. Bundestag. Vagas e divisão
 - 4.1.1. Candidatos
 - 4.1.2. Votação
 - 4.1.3. Distribuição das vagas
 - 4.1.4. Mandatos suplementares
 - 4.2. Conclusão do tópico
5. Voto direto e voto em lista
 - 5.1. Eleições no Brasil Reino Unido
 - 5.2. Eleições no Brasil Império
 - 5.3. Brasil República
 - 5.4. Conclusão do tópico
6. Brasil. Conclusão final

Bibliografia

O sistema eleitoral de um país é produto de sua história política.

Tais sistemas não são arquiteturas acadêmicas que podem ser impostas ao mundo político.

É a política concreta que os produz.

As forças políticas – de modo democrático ou não – traduzem seus acordos ou imposições em textos legais, constitucionais ou não.

Não basta o exame só da legislação – a dogmática.

Necessário conhecer sua prática.

É o que pretendo esboçar.

1 Cidadania política

Cidadania política diz com a definição de “quem pode votar” e “quem pode ser votado”.

Nesse tema, o nosso marco é o ano de 1821.

Decreto de 7 de março de 1821 regulamentou as eleições dos deputados brasileiros às cortes portuguesas.

Lá introduziu-se o sistema do voto universal masculino, para maiores de 25 anos, inclusive analfabetos.

Mulheres e escravos não votavam.

A partir de 1824, com a Constituição do Império, prevaleceu o voto censitário: só podiam votar os cidadãos com uma renda mensal superior aos 100 mil réis.

Era o acordo de João Sem-Terra, que resultou na Magna Carta.

Quem pagava impostos precisava ter representantes no parlamento, pois este definia os gastos do Estado.

Até 1881, o sistema de voto era **indireto**, em graus.

Os eleitores elegiam representantes que, por fim, elegiam os deputados.

Com o Decreto nº 3.029, de 9/1/1881 (Lei Saraiva), o voto se tornou direto e passou-se a eleger os deputados, sem intermediação.

Retomou o sistema de distritos (círculos) eleitorais de um deputado.

Passou a exigir renda anual de R 200\$000 (já era a correção pela inflação, no caso, o preço da prata).

A lei excluiu o voto do analfabeto.

A participação eleitoral, que até então era de 13% da população com idade para votar, na eleição subsequente foi reduzida para 0,8%.

José Bonifácio, “o moço”, em manifestação contrária à exclusão dos analfabetos, disse, com muita precisão: “Esta democracia de gramáticos é um erro de sintaxe político”.

(No primeiro turno das eleições presidenciais de 2014, para uma população estimada de 210.746.573 habitantes, compareceram 115.122.883, ou seja, 54,62%).

Quanto aos que podem ser votados, o Brasil sempre conheceu regras de inelegibilidade e desincompatibilização.

Tais regras foram se ampliando, para abranger mais pessoas, e chegamos às regras de hoje.

1.1. Periodicidade das eleições

Nossas eleições ocorrem a cada dois anos: uma, municipal; outra, estadual e federal.

Discutem-se as vantagens e desvantagens em se fazer uma coincidência.

Como vantagem, apontam:

1) deputados federais/estaduais integram a campanha eleitoral, pois o seu resultado define o quadro e os apoios para eleições subsequentes. O Congresso Nacional e Assembleias legislativas paralisam;

2) economia com os custos da campanha eleitoral, que seria uma só.

O inconveniente é que eleição municipal nada tem com as eleições federais e estaduais.

O processo político municipal tem característica microcós mica e atômica.

Assim, os entendimentos para um processo eleitoral municipal são completamente distintos dos procedimentos para um processo eleitoral, quer para o governo do Estado federado, quer para a Presidência da República.

2 Voto obrigatório

A Constituição Federal (CF) de 1988, no Capítulo dos Direitos Políticos, dispõe que o voto é obrigatório para os maiores de 18 anos e facul-

tativo para os analfabetos, maiores de 70 anos e maiores de 16 anos e menores de 18 (art. 14, § 1º, incisos I e II).

Os argumentos contrários à obrigatoriedade do voto sustentam, em linhas gerais, que, sendo o voto um direito, não poderia ser obrigatório, pois passaria a ser um dever.

Seria, assim, inconsistente termos um direito obrigatório.

Essa discussão nos lembra a lógica deôntica corrigível (*defeasible deontic logic*), que vem se desenvolvendo desde 1980.

Esta lógica consiste num sistema em que suas regras admitem exceções.

Sabemos que os sistemas normativos contêm regras com exceções, exceções de exceções e assim por diante.

Observe-se uma regra de proibição: matar alguém, pena de x anos.

Por ser antecedente de uma sanção, a conduta constitui-se em um delito.

Essa é a fórmula em relação à conduta “matar alguém”.

No entanto, enquanto matar é proibido, matar em legítima defesa é permitido e matar na guerra é obrigatório.

Logo, não creio que o exame do tema pela oposição direito/dever seja proveitoso e consistente.

A questão é de conveniência política.

Foi a Constituição de 1934 que tornou obrigatório o voto dos que exercessem “função pública remunerada” (art. 109).

A Constituição de 1946 estendeu a obrigatoriedade para os maiores de 18 anos (arts. 131 e 132).

A experiência eleitoral do Brasil mostra que, ao tempo do voto facultativo, tínhamos um nível de fraude superior ao tempo do voto obrigatório de hoje.

O chamado “voto de curral” iniciou-se com o voto facultativo.

O processo consistia em reunir os eleitores em um local amplo (estádio de futebol, local de cor-

rida de cavalo, etc.) e, na grande parte das vezes, oferecer um almoço (churrasco, galinhada, etc.).

Durante o evento, grupos de eleitores eram levados, pelos cabos eleitorais, ao local de votação, quando lhes era entregue a cédula.

Após a votação, voltavam para o local onde continuava a “festa”.

Com isso, assegurava-se que os que podiam votar, mas não tinham obrigação para tanto, exercessem o “direito ao voto”!

O chamado “voto de curral” iniciou-se com o voto facultativo.

Foram várias as técnicas criadas para “induzir” o eleitor a exercer o seu direito: facilitar o deslocamento para o local da votação, etc.

Observe-se que o voto secreto foi introduzido pela Lei nº 35, de 26/11/1892 (art. 43, § 6º), mas a Lei nº 426, de 7/9/1896, permitiu que, por vontade do eleitor, o voto fosse descoberto (art. 8º).

Esse sistema duplo (secreto/descoberto) foi mantido pela Lei nº 1.269, de 15/11/1904 (Lei Rosa e Silva, art. 57).

Esse sistema duplo, de fato, inviabilizava que a maioria dos votos fosse secreta.

Assegurava-se, assim, que os eleitores votassem “a cabresto”: eram levados à urna e, lá, votavam a descoberto.

Foi a Revolução de 1930 que extinguiu o voto a descoberto.

O Código Eleitoral Assis Brasil (Decreto nº 21.076, 21/2/1932) previu somente o voto secreto.

Com o voto obrigatório e secreto, as técnicas não mais se destinaram a forçar o eleitor a votar.

Agora, o problema era saber em quem votariam.

Nas eleições para a Constituinte de 1934, tivemos um exemplo.

No Rio Grande do Sul, o presidente do Estado – José Antonio Flores da Cunha (presidente do Partido Republicano Liberal, PRL) – determinou

que as cédulas dos candidatos de seu partido fossem confeccionadas em papel de cartolina.

Os fiscais dos partidos, pelas regras daquela eleição, podiam tocar no envelope que continha a cédula.

Assim, os fiscais do PRL identificavam em quem o eleitor estava votando: se estava duro, votou em candidato do PRL.

Se fosse funcionário público e o envelope era “mole”, tinha seu nome anotado para demissão do cargo (a estabilidade começou com a CF de 1934).

Ficou conhecido como “voto de cartolina”.

(A lei subsequente proibiu que os fiscais tocassem no envelope.)

A manipulação das cédulas eleitorais era o objeto da fraude.

A fraude se centrou na manipulação das cédulas eleitorais.

No início, os partidos é que providenciavam a confecção das cédulas, sem qualquer restrição.

Depois, e progressivamente, foi unificada a cor da cédula, seu tamanho, o tipo de papel – está tudo na nossa legislação.

Chegamos, já no regime militar, à cédula única confeccionada pela Justiça Eleitoral.

A cédula única propiciou a invenção do “voto carreirinha” ou “voto marmita”.

Os comitês de candidatos imprimiam uma cédula única igual à confeccionada pela Justiça Eleitoral.

Tal cédula era entregue, pelos cabos eleitorais, já preenchida, a um eleitor.

Ele, no processo de votação, recebia da mesa eleitoral a cédula verdadeira e colocava, na urna, a cédula falsa.

Após, entregava a cédula verdadeira ao cabo eleitoral e recebia sua “remuneração”.

O cabo eleitoral preenchia a cédula verdadeira e a entregava para o próximo eleitor. Este votava e, após, entregava ao cabo eleitoral a nova cédula, em branco, que lhe fora entregue na mesa eleitoral.

E, assim por diante.

Por isso carreirinha ou marmita.

Quando da apuração, identificada a falsidade, aquele voto era anulado.

O voto eletrônico acabou com essa técnica de fraude.

Com a introdução da identificação pela impressão digital – datiloscópica – do eleitor, resolve-se uma fraude possível quanto à identificação do mesmo.

O eleitor comparece à mesa eleitoral.

O presidente da mesa verifica o título do eleitor e digita o número correspondente a esse eleitor e a urna “liga-se”, ou seja, fica apta a receber digitalização do voto.

Pode ocorrer que, 30 minutos antes do encerramento da votação, o presidente da mesa, em conluio com os demais membros e com eventuais fiscais de partido presentes, “ligue” a urna, com o número dos eleitores que ainda não compareceram, e digite os votos.

Ele não se utiliza de todos os números.

Deixa alguns para a hipótese de um eleitor chegar antes do encerramento da votação.

Para este, a urna será “ligada” com algum dos números de “reserva”.

Ou seja, a criatividade para a fraude é imensa.

Voltando ao tema do voto obrigatório, parece-me ser uma pretensão circunscrita a setores mais instruídos da população.

Não sei de reivindicação dessa natureza dos menos instruídos e do grosso da população.

Com o voto facultativo, retornaríamos à criação de mecanismos para que o eleitor venha a votar.

Mais estratégias de *marketing*, mais custo para a campanha eleitoral?

Teríamos que criar a figura ilícita da “captação da presença para o sufrágio”!

O ilícito da “captação do sufrágio” já temos (art. 41-A da Lei nº 9.504/1997, introduzido pela Lei nº 9.840/1999).

Por fim, essa discussão poderá nos conduzir a outro tema enfrentado por obra coordenada por

Arnaud Le Pillouer (2013)¹ onde está a pergunta: “a eleição pode ser sempre apresentada como fundamento da democracia?”.

3 Nosso sistema eleitoral. A realidade

De 1821 a 1855, o sistema eleitoral era de votos indiretos: eleitores ditos de primeiro grau elegiam um conjunto de pessoas, que, por sua vez, elegiam os representantes e assim por diante.

Em 1855, com a Lei dos Círculos, alterou-se o sistema para o de distritos (círculos) eleitorais, pelos quais eram divididas as províncias.

Cada distrito passou a eleger um deputado, por maioria absoluta e voto uninominal (o eleitor votava em um candidato).

O partido não é um clube ou sociedade filantrópica.

Institui-se o segundo turno, quando os candidatos não obtivessem maioria absoluta.

No segundo turno, concorriam os dois candidatos mais votados no primeiro turno.

Esse sistema teve variantes.

Em 1860, as províncias passaram a ser divididas em distritos que elegiam três deputados.

O eleitor votava em três candidatos.

Em 1885, cada distrito continuou elegendo três deputados.

No entanto, o eleitor passou a votar em dois candidatos.

Procurou-se assegurar espaço para a minoria.

Em 1881, com a Lei Saraiva, os distritos voltaram a eleger um só deputado.

O sistema eleitoral brasileiro foi majoritário até 1932.

A Revolução de 1930 alterou o sistema eleitoral.

Em 1932, o Decreto nº 21.076, de 24/4 (Código Eleitoral Assis Brasil), introduziu o sistema proporcional, que substituiu o majoritário.

3.1. Modelo atual

Hoje, a eleição proporcional tem a seguinte modelagem:

a) Calcula-se o **quociente eleitoral**:

Divide-se o número total de votos válidos, sem os votos em branco, pelo número de vagas. Por exemplo: o Rio Grande do Sul tem 31 vagas para a Câmara dos Deputados. Computando-se o total de votos válidos de uma eleição, divide-se este total pelo número de vagas. Vamos admitir que para esta conta havia um quociente eleitoral de 170.000 votos.

b) Após, calcula-se o **quociente partidário**:

Toma-se o número de votos dados a um partido, por exemplo, 1.700.000 votos. Divide-se pelo quociente eleitoral (1.700.000 votos ÷ 170.000 do quociente eleitoral = 10 vagas).

No exemplo, tal partido conquistou dez das 31 vagas.

Por fim, os eleitos do partido são os dez candidatos mais votados daquela legenda partidária.

3.1.1. Consequências

Essas regras têm consequências na conduta dos partidos:

Axioma (1): o objetivo de um partido é ganhar as eleições.

O partido não é um clube ou sociedade filantrópica, e sim uma entidade política com objetivos claros de obter resultados eleitorais, isto é, ganhar um maior número de vagas.

Vitorioso será o partido que conquistar o maior número das 31 vagas existentes.

Em síntese, o partido que obtiver o maior número de votos será o que conquistará o maior número de vagas.

Axioma (2): o nosso sistema é de voto uninominal. O eleitor vota em um candidato da lista (legenda) dos partidos.

1. “L’élection peut-elle toujours être présentée comme le fondement de la démocratie?”

Eis o silogismo:

a) como o número total de votos dados a um partido define o número de vagas conquistado; e

b) como o eleitor vota em um candidato (voto uninominal), e não na totalidade dos candidatos da lista do partido;

c) logo, para um partido ganhar um maior número de vagas, precisa ter candidatos que, individualmente, sejam capazes de produzir o maior número de votos.

O poder da legenda partidária decorre da capacidade individual dos membros da lista de produzirem votos.

Por isso, os partidos dependem dos seus candidatos e não os candidatos dos partidos, salvo pelo quociente partidário.

A elaboração de uma lista partidária repleta de eminentes homens públicos, competentes para a administração pública, profundos conhecedores dos problemas nacionais, está fadada ao insucesso.

Eminentes homens públicos, preocupados em questões nacionais, não têm capacidade individual de produzir votos.

Como os partidos dependem dos candidatos, os partidos têm a necessidade, imposta pelo sistema, de incluir, em suas listas, o maior número de candidatos capazes de produzir votos.

O número de candidatos de uma lista partidária é limitado a 150% do número de vagas a preencher.

Na prática, os dirigentes partidários escolhem seus candidatos a partir dessas regras.

3.1.2. Tipologia de candidaturas

As consequências das regras do sistema, nos partidos, permitem a formulação de uma tipologia.

Como **primeiro tipo**, estão os **candidatos de categorias profissionais**, ou seja, representantes das corporações profissionais.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, a Brigada Militar Gaúcha tem capilaridade em todo o território do Estado. Os partidos vão a essa corporação à busca de candidatos, com o objetivo de garantir os votos da categoria.

Fenômeno igual ocorre com os sindicatos dos professores, dos policiais civis, etc.

A escolha destes candidatos independe de programa partidário.

O que determina a escolha é a capacidade de este candidato catalisar os votos da sua categoria para a legenda partidária.

(Aqui se iniciam as forças das corporações que sempre buscam capturar o Estado.)

Como **segundo tipo**, estão os que classifico como **candidatos de aparelho**.

São aqueles que dispõem de determinado tipo de instrumento que os aproxima do eleitor.

Aqueles que, pelo seu aparelho, conquistam a simpatia do eleitor.

Nesse grupo, temos dois tipos de candidatos.

O primeiro engloba os candidatos da **mídia**.

São os oriundos da televisão, do rádio e dos jornais (estes muito menos).

Discutem temas de interesse e simpáticos à população.

Personificam seus anseios.

Na década de 1970 – Brasil tricampeão do mundo –, os candidatos escolhidos pelos partidos eram os cronistas dos jogos de futebol.

Na fase pós-Pelé, o problema para a população era a recessão.

Neste período, os candidatos prediletos dos partidos passaram a ser os donos de programas assistencialistas – atendiam necessidades.

Além destes candidatos, com o aumento da insegurança nas cidades, passou-se a buscar candidatos que faziam programas de segurança pública.

(Não só pela insegurança, mas pela relação, na cabeça do eleitor, entre vingança e justiça – união pelo ódio ao acusado da prática de um crime, mesmo antes de qualquer condenação.)

Desde as eleições de 1986, surgiu um segundo tipo de candidatos desta categoria: os **pastores evangélicos**.

Disponham e dispõem de plateia cativa com capilaridade acentuada em todo o Estado.

Não se tratava dos pastores das igrejas evangélicas tradicionais, como a luterana, a presbiteriana, ou a batista, e sim das novas igrejas evangélicas, como a Igreja Universal do Reino de Deus e outras.

Para esse fenômeno contribuiu a politização da ação pastoral da igreja católica, que se afastou das necessidades imediatas da periferia das cidades.

Na legislatura de 1987-1990 e na de 1991-1994, a chamada bancada evangélica compunha-se de 40 representantes.

Hoje, são 87 deputados federais e 3 senadores.

A Frente Parlamentar Evangélica (FPE), no Congresso Nacional, registrada em 2015, para a 55ª Legislatura (2015-2018), é composta por 203 parlamentares.

O do **terceiro tipo** são os candidatos que apareceram como necessários depois do Golpe Militar de 1964.

Em 1967, com a reforma tributária “**Otávio Gouveia de Bulhões-Roberto Campos**” (Emenda Constitucional nº 18, 1º/12/1965), a receita pública foi centralizada na União Federal.

O chamado Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), definido pelo governo federal, era executado pela União, pelos Estados federados e pelos municípios.

O PND era elaborado de forma autoritária e pela burocracia do governo federal.

Os Estados e municípios figuravam como executores dessa política nacional, definida pelo Poder Executivo.

A receita estadual e municipal ficou limitada, em grande parte, ao atendimento da folha de pessoal.

A possibilidade de investimentos ou financiamentos em infraestrutura era reduzida.

O fundamental para municípios era eleger deputados com a finalidade de obter a transferência de recursos federais para suas regiões.

Surgiram os **candidatos regionais**, com a tarefa primordial de obtenção de recursos para

construções de pontes, asfaltamento de estradas, reformas em hospitais, construções de ginásios esportivos, etc.

Ou seja, obra pública, placa, inauguração e memória.

Foi por isso que, naquele período, surgiu o “voto de liderança” – o voto do líder partidário era igual à soma de todos os votos de sua bancada.

O local de trabalho desse tipo de candidato não era o plenário da Câmara dos Deputados, mas, sim, o gabinete dos ministros que decidiam e ordenavam os investimentos – Planejamento, Infraestrutura, Saúde, etc.

O voto de opinião é transeunte – vem e vai. É variável, sem consistência.

(Nos municípios, centro de microrregiões, a campanha eleitoral era a de votar no candidato que “fez alguma coisa pela sua região”. Os Centros de Diretores Lojistas (CDLs) dos municípios faziam campanha para tal voto, independentemente de partido político.)

Os do **quarto tipo** são os **líderes partidários**, que integram as listas e dependem, na maioria dos casos, dos votos obtidos pelos demais.

Os do **quinto tipo** são aqueles candidatos para a captação dos votos dos eleitores ditos ou tidos como “ilustrados” – são os **candidatos de opinião**.

Atraem o voto daqueles que escolhem seus candidatos a partir de uma “consciência no voto”.

Estes candidatos se destinam aos eleitores que afirmam que querem ter liberdade de escolher seu candidato.

Para estes, os partidos têm sua oferta.

(O voto de opinião é transeunte – vem e vai. É variável, sem consistência. Numa eleição vota em A e, em outra, vota em B.)

A discussão dos grandes temas nacionais não produz votos, a não ser alguns votos laterais oriundos desses eleitores de opinião.

Os deputados, principalmente após os anos 1970, eleitos em determinado pleito, que direcionaram a sua preocupação na Câmara para os grandes temas nacionais e internacionais, acabaram perdendo a eleição subsequente.

Os do **sexto tipo** são os candidatos que fazem pouquíssimos votos.

São objeto de chacotas após a eleição, em especial da mídia.

Publicam os órgãos de imprensa: “Fulano não teve nem o voto de sua mulher!”.

Nada sabem da existência de **candidatos das férias**.

O servidor público, candidato, tem direito à licença remunerada desde o registro da candidatura e até dez dias após a eleição (Lei Complementar nº 64/1990, art. 1º, incisos II, L, e Lei nº 8.112/1990, art. 86, f).

Como a lista dos partidos pode ser de até 150% das vagas a preencher, no mais das vezes a completam com tais personagens, que passam a prestar serviços nos comitês eleitorais.

Por fim, todos os candidatos do partido disputam entre si, e não contra candidatos de outros partidos.

Verificado o número de vagas conquistadas pelo partido, parte para verificar quais os candidatos que as preencherão.

A lista de candidatos do partido é organizada por ordem decrescente – do mais votado ao menos votado.

Se o partido conquistou dez vagas, os eleitos serão os dez primeiros candidatos mais votados.

Isso tem uma consequência: cada candidato do partido precisa ser mais votado que os outros candidatos da mesma lista.

Ou seja, quem pode impedir a eleição de um candidato é o outro candidato da mesma legenda, e não de outra legenda.

Assim, a disputa é interna.

3.2. Conclusão do tópico

A conduta dos partidos, imposta pelas regras do sistema, é a de obter o maior número de votos para conquistar o maior número de vagas.

O meio pelo qual este objetivo é alcançado passa por esses tipos de candidatos.

A conduta de cada um dos candidatos de um partido é a de ser mais votado que os outros, seus colegas de legenda.

O sistema do voto uninominal – votar em um único candidato – tem como consequência a instauração de disputa interna no partido.

(Assiste-se, no término no processo eleitoral, a acusações recíprocas dentro do mesmo partido: candidato eleito atacando candidato também eleito, mas este com mais votos; candidato não eleito atacando candidato eleito; candidato não eleito atacando candidato também não eleito.)

O sistema produz inconsistências:

1) entre os candidatos eleitos e o partido, pois a lealdade prioritária daqueles será ao eleitor que lhes deu o voto, e não ao partido que lhes deu a legenda. É a tensão entre duas fidelidades: ao partido e ao eleitor. Ao eleito é imposta, pelo sistema, a opção de ser fiel, primeiro, ao eleitor;

2) na própria bancada estadual do partido, pois, além dos ressentimentos da campanha eleitoral, os eleitos disputarão, entre si, uma visibilidade maior durante a legislatura, com vista a futura reeleição;

3) no próprio partido, do ponto de vista nacional, pois cada bancada estadual tem sua própria realidade local, onde está o voto (o PMDB, por exemplo, é uma confederação de “partidos regionais”).

Não se pode, assim, culpar os partidos e os candidatos por tudo isso.

A conduta dos partidos e dos candidatos eleitos é consistente com as regras do nosso sistema.

(Isso me faz lembrar de Bertrand Russell e seu atomismo lógico: “aquilo que se pode dizer acerca de um complexo pode ser dito sem que nos refiramos a ele, expondo suas partes e suas relações mútuas” (1960, p. 136-137). Ou, dito de outra forma,

a verdade ou falsidade de proposições moleculares é uma função da verdade ou falsidade de proposições mais simples – atômicas.)

A preocupação dos aliados, no pós-guerra, foi a extinção do belicismo germânico.

Lembro que essas observações se circunscrevem às eleições proporcionais.

Nas eleições majoritárias – presidente, governadores e senadores – a situação é diversa.

Estas são eleições plebiscitárias.

Os partidos também precisam de candidatos que empolguem, que tenham carisma, etc.

Como no caso das proporcionais, o eleitor não votará em partido, mas no candidato.

Nas majoritárias, uma coisa é a campanha e outra, quase sempre muito, é o governo.

4 O sistema distrital alemão. Notas

Examinemos as razões políticas do sistema distrital misto alemão.

A preocupação dos aliados, no pós-guerra, foi a extinção do belicismo germânico, atribuído à Prússia.

O dismantelamento do Estado prussiano tornou-se o grande objetivo.

Na Conferência de Potsdam, as províncias alemãs situadas a leste dos rios Oder e Neisse (linha Oder-Neisse) passaram para a soberania da Polônia e da Rússia.

(O embaixador Paulo Nogueira Batista forneceu-me cópia da Ata dos Aliados, após o acordo, em que “comunicavam ao mundo que a Prússia não mais existia”.)

Mudaram as fronteiras da Alemanha.

Danzig, grande cidade da Prússia Ocidental, passou a se chamar **Gdansk**, sob a soberania polonesa.

Königsberg, capital da Prússia Oriental, onde nasceu e morreu Immanuel Kant, passou a se chamar **Kalingrado** e integra uma província russa do mesmo nome, encravada entre a Polônia e a Lituânia.

O desentendimento entre a União Soviética e os Aliados, com relação à solução germânica, em 1949, resultou na criação da República Democrática Alemã (RDA, oriental) e da República Federal da Alemanha (RFA, ocidental).

A RDA ficou sob a influência da URSS.

A RFA, dos Aliados.

Os Aliados redesenharam a RFA, levando em conta as áreas de ocupação.

Surgiram os Estados Federados Alemães, com conformação geográfica diferente dos antigos baronatos ou, mesmo, da Alemanha de Bismarck.

O único Estado poupado foi a Baviera.

A França pretendia que a RFA fosse uma confederação.

Os Estados Unidos da América convenceram os franceses de que deveria ser uma federação.

Tudo para dificultar a volta de uma unidade germânica, agravada pela criação da RDA.

Os alemães, liderados por **Konrad Adenauer** (CDU, Partido Democrata Cristão), **Theodor Heuss** (FDP, Partido Democrático Livre) e **Kurt Schumacher** (SPD, Partido Social-Democrata da Alemanha), depositaram a unidade germânica na mão dos partidos políticos.

Por isso, em grandes linhas, desenhou-se o seu sistema eleitoral de forma que os partidos políticos fossem os guardiões da unidade.

4.1. Bundestag. Vagas e divisão

A eleição para o Bundestag (Assembleia da União) é regida pelo **sistema proporcional**, com dois votos de cada eleitor.

O número de vagas do Bundestag (598) é dividido em duas partes iguais de 299 cada uma.

O território da RFA é dividido em distritos eleitorais de 250 mil habitantes.

O número de distritos é igual à metade das vagas do Bundestag (299).

Estas vagas serão preenchidas pelos candidatos eleitos nos distritos eleitorais.

A outra metade (299) será preenchida pelos candidatos constantes das listas dos partidos.

4.1.1. Candidatos

Cada partido indica um candidato em cada distrito.

(Poderá haver candidatos avulsos, não integrantes de partidos.)

Ao mesmo tempo, cada partido elabora, em cada Estado (*Land*), uma lista eleitoral hierárquica com o nome dos candidatos à outra metade das vagas do Bundestag.

4.1.2. Votação

O eleitor tem dois votos.

O primeiro voto é dado ao candidato a ser eleito pelo distrito eleitoral.

É voto unipessoal.

O segundo voto é dado à totalidade dos candidatos constantes da lista do partido.

4.1.3. Distribuição das vagas

O cálculo da distribuição, entre os partidos, do número total de vagas (598) inicia com a verificação dos partidos que suplantaram a cláusula de barreira.

São excluídos os partidos que não obtiveram, pelo menos, 5% dos segundos votos ou que não tenham eleito, ao menos, três de seus candidatos distritais (primeiro voto).

A seguir, as 598 vagas são distribuídas entre os partidos na proporção dos segundos votos que conquistaram.

(Daí por que o sistema é proporcional.)

Apurado o número de vagas, abate-se o número de candidatos distritais eleitos pelo partido e as vagas restantes são destinadas aos candidatos das listas.

Por exemplo:

1) Um partido alcançou 40% dos segundos votos;

2) Conquistou 239 das 598 vagas;

3) Elegeu 100 deputados distritais;

4) As 139 vagas restantes (= 239 – 100) são atribuídas aos candidatos de lista pela ordem expressa nas mesmas.

4.1.4. Mandatos suplementares

Se um partido eleger deputados distritais em número superior às vagas que ele conquistou, o número total de vagas do Bundestag (598) aumenta para aquela legislatura e acolhe tais deputados.

Em 2009, o Partido Democrata Cristão (CDU) e seu coligado (União Social-Cristã da Baviera, CSU) obtiveram 24 mandatos suplementares.

O Bundestag, naquela legislatura, contou com 622 deputados.

(Há informações de que o Tribunal Constitucional teria limitado a 15 o número de mandatos suplementares para cada partido.)

4.2. Conclusão do tópico

Nesse sistema, a questão regional é atendida pela votação no candidato distrital.

Para o segundo voto, a simpatia do eleitor é alcançada através das definições do partido, das posições sobre temas nacionais como a questão nuclear, o problema da ocupação, a reunificação, o problema tributário, o problema da imigração, etc.

A posição concreta e um programa definido sobre questões nacionais direcionam o segundo voto, pois os votos ao candidato distrital não influenciam, em nada, o número de vagas.

Assim, o número de vagas conquistadas depende do partido, e não de seus candidatos.

A conquista de vagas relaciona-se com a capacidade do partido de produzir os chamados segundos votos, ou seja, votos de legenda.

Todos os candidatos farão tal campanha.

O sistema produziu, na Alemanha, consistência interna e nacional nos partidos, não obstante ser uma federação.

E, no mais, os grandes nomes dos partidos sempre estão entre os primeiros das listas.

Quanto à composição da lista, é uma disputa interna dos partidos que termina com sua elaboração e não contamina a campanha eleitoral.

Pode excluir pretensões.

Mas, esse é o jogo democrático.

5 Voto direto e voto em lista

Uma observação se impõe sobre o voto em lista, do sistema alemão, e a Constituição brasileira de 1988.

O oposto ao voto direto, que é proibido pela CF, é o voto indireto.

Alguns pretendem, contra o voto em lista hierárquica de partido, que haveria objeção na Constituição de 1988:

“Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]”.

Afirmam, mais, que esta é uma cláusula pétrea:

“Art. 60 - [...]”

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - [...]

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;”.

É um equívoco.

O oposto ao voto direto, que é proibido pela CF, é o voto indireto.

Pelo voto indireto, elegem-se representantes que, em colégio eleitoral, escolhem os deputados.

5.1. Eleições no Brasil Reino Unido

Ainda Reino Unido com Portugal, realizaram-se eleições para deputados brasileiros às Cortes Portuguesas.

O Decreto de 7/3/1821 as regulou.

Foi ele uma cópia da Constituição espanhola de Cadiz (1812) e, esta, um decalque da Constituição Francesa de 1791.

Tal decreto estabeleceu a eleição indireta de **quatro graus**.

Primeiro, nas Juntas Eleitorais de Paróquia ou Freguesia, todos os votantes, designando “um número de pessoas igual ao número de eleitores a eleger” (= uma lista), elegiam 11 “compromissários” por “eleitor” a eleger, até o máximo de 31 (arts. 41 a 43).

Depois, os compromissários nomeavam “o Eleitor ou Eleitores daquela **Paróquia**, ficando eleitos aqueles, que reunirem mais de metade dos votos” (art. 53).

Nas Juntas Eleitorais de Comarca, os eleitores de Paróquia, reunidos na “cabeça de cada Comarca”, nomeavam, por escrutínio secreto (art. 73), o “eleitor ou eleitores da Comarca” (art. 59), obedecido o seguinte: o número de eleitores das Comarcas será o triplo dos deputados a eleger pela Província (art. 63); divide-se o número de vagas da Província pelo número de Comarcas existentes (**nº vagas ÷ nº comarcas**) e as **sobras** que resultarem do cálculo serão atribuídas às Comarcas de maior população, sucessivamente (art. 65), nomeando-se, sempre, um eleitor por cada comarca (art. 64).

Por fim, em **quarto grau**, nas Juntas Eleitorais de Províncias, os eleitores de Comarca, reunidos na Capital, nomeavam, um depois do outro, o deputado ou deputados (arts. 78 a 88), por “pluralidade absoluta”, concorrendo, em segundo escrutínio, os dois mais votados e, no caso de empate, decidia “a sorte” (art. 89). Elegiam, da mesma forma, os “substitutos”, em número “igual ao terço dos deputados” (art. 90).

Antes mesmo da Independência, em 3/6/1822, o príncipe regente, por decreto, convocou **eleições de deputados para a Assembleia Constituinte**.

As eleições obedeceram às regras da Decisão nº 57, de 19/6/1822, do Conselho de Procuradores

Gerais (Conselho de Estado), que fora criado pelo decreto de 16/2/1822.

A decisão estabeleceu uma eleição indireta, por maioria simples, em **dois graus**.

As Juntas de Paróquias ou Mesa recebiam, dos votantes, “listas” que

“deverão conter tantos nomes quantos são os Eleitores que tem de dar aquela Freguezia; serão assinadas pelos votantes [...] [e] os que não souberem escrever chegar-se-ão à Mesa e, para evitar fraude, dirão ao Secretário os nomes daqueles em que votam; este formará a Lista competente, que depois de lida será assinada pelo votante com uma cruz” (Cap. II, 5).

Nas assembleias de eleitores de Distrito, os eleitores das Freguesias, reunidos no Distrito, procediam

“à eleição dos Deputados, sendo ela feita por cédulas individuais, assinadas pelo votante e tantas vezes repetidas, quantos forem os Deputados que deve dar a Província” (Cap. V, 5).

Feita a apuração lavrava-se “o Termo da eleição” e o remetia para a “Câmara da Capital”, “levando inclusa a relação dos Deputados que saíram eleitos naquele distrito” (Cap. V, 6).

Na Câmara da Capital da Província, procedia-se à apuração, publicando seu presidente “aqueles que maior número de votos reunirem. A sorte decidirá os empates”.

5.2. Eleições no Brasil Império

A Constituição Imperial de 1824 disciplinou a eleição em **dois graus**:

“Art. 90 - As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por **Eleições indirectas**, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia”.

Chamou o primeiro grau de “eleições primárias” (art. 91).

Dispôs, mais, que “lei regulamentar marcará o modo prático das eleições, e o número dos Deputados relativamente à população do Império” (art. 97).

A legislatura duraria quatro anos (art. 17).

Não podiam ser deputados os eleitores que não tivessem 400 mil réis de renda líquida, os estrangeiros naturalizados e os que não professassem a religião do Estado (art. 95).

“Cada Província dará tantos Senadores” (com 40 anos no mínimo e renda de 800 mil réis) “quantos forem metade de seus respectivos Deputados” (art. 41).

“As eleições [seriam] feitas pela mesma maneira que as dos Deputados, mas em listas tríplexes, sobre as quais o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista” (art. 43).

O senadores escolhidos pelo imperador eram vitalícios (art. 40).

Os poderes dos eleitos eram verificados pela Câmara e pelo Senado, na forma de seus regimentos (art. 21).

O decreto, de 26/3/1824, regulou as eleições até 1842, com sistema de voto indireto, em dois graus.

Em 1842, o Decreto nº 157, de 4/5, manteve o mesmo sistema e disciplinou as eleições até 1846.

O mesmo com o Decreto nº 387, de 19/8/1846, que vigorou até 1855.

Em 1855 foi a vez da Lei dos Círculos de um deputado, obra do Gabinete do Marquês do Paraná.

Regulou as eleições até 1860.

A grande novidade foi a divisão das Províncias em círculos, hoje conhecidos como distritos eleitorais.

Cada círculo elegia um deputado, de forma indireta de dois graus.

Em 1860, o Decreto nº 1.082, de 18/8, determinou a subdivisão das Províncias em “districtos eleitoraes de três cada hum”.

Rompeu com a regra da maioria absoluta para a eleição de deputado.

Ficou a maioria “relativa de votos”.

Em 1875, o Decreto nº 2.675, de 20/10, introduziu o voto que se chamou de voto incompleto, ou “voto dos dous terços”.

Nas Assembleias de Paróquia, os eleitores votavam em “tantos nomes de cidadãos elegíveis, quantos corresponderem a dous terços dos eleitores que a paróquia [deveria] dar”.

Após, reunidos em colégio eleitoral, cada eleitor de Paróquia votava “em tantos nomes quantos corresponderem aos dous terços do numero total marcado para a Província” (art. 1º, § 17).

Em 1881 as eleições passam a ser reguladas pela Lei Saraiva (Decreto nº 2.675, de 20/10).

Esta lei institui **eleições diretas**, em distritos de um deputado.

A lei não considerava

“eleito Deputado á Assembléa Geral o cidadão que não reunir a **maioria dos votos** dos eleitores que concorrerem á eleição. Neste caso o presidente da junta expedirá os necessários avisos para se proceder á **nova eleição** vinte dias depois da apuração geral. Na segunda eleição [...] só poderão ser votados os **dous cidadãos que nesta tiverem obtido maior numero de votos**, sendo suficiente para eleger o Deputado a maioria dos votos, que forem apurados” (art. 18, § 2º).

A lei voltou aos de distritos de um deputado, da Lei Paraná de 1855.

Rompeu com a regra da Constituição de 1824, de eleições indiretas de dois graus.

Nada surpreendente que a lei pudesse se opor à Constituição.

Não havia a questão da inconstitucionalidade das leis como causa para sua ineficácia.

A Constituição atribuía à Assembleia Geral (o Congresso Nacional de hoje) o poder de “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las, e revogá-las”, além de “velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral do Nação” (art. 15, incisos VIII e IX).

5.3. Brasil República

A Constituição Republicana de 1881 consolidou o rompimento da Lei Saraiva com o sistema de eleição indireta, de dois graus.

“Art. 28 - 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. 30 - O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos **pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.**”

Faz-se uma confusão entre o voto direto e o voto unipessoal.

A regra de eleição direta está nas Constituições de 1934 (arts. 23 e 89), de 1946 (art. 134) e 1988 (art. 23).

As Constituições dos regimes autoritários também reproduziram a opção de 1891: Constituições de 1937 (arts. 46 e 50); de 1967 (arts. 41 e 43); e na Emenda Constitucional nº 1, de 1959 (arts. 39, 41 e 148).

5.4. Conclusão do tópico

O argumento de que o sistema de voto em lista é incompatível com o voto direto não se sustenta.

Faz-se uma confusão entre o voto direto e o voto unipessoal.

Pretende-se que eles sejam uma mesma coisa: só é direto se for unipessoal!

Ao voto direto, como a história brasileira demonstra, se opõe o voto indireto, do regime imperial, banido pelas Constituições Republicanas.

Hoje, o voto sem intermediação é voto direto.

O eleitor vota em um dos candidatos constantes da lista elaborada pelos partidos – é voto uninominal.

Temos, então, um sistema de voto direto uninominal.

O voto em lista também é voto direto.

O voto do eleitor é sem intermediação – é voto direto.

O eleitor vota em uma pluralidade de candidatos constantes das listas elaboradas pelos partidos – é voto plurinominal.

É um sistema de voto direto plurinominal.

Logo, não há que se falar em conflito com a regra do art. 14 da Constituição de 1988.

6 Brasil. Conclusão final

1) A disputa eleitoral ocorre com candidatos do próprio partido, pois disputam a mesma vaga.

2) É pouco relevante – quase irrelevante – para o candidato o número de votos que possam conquistar os candidatos dos outros partidos.

3) A disputa política interna gera multipolarização nos próprios partidos.

4) A exigência de fidelidade do eleito ao partido conflita com a fidelidade do eleito ao eleitor, que lhe deu o voto.

O candidato de categoria profissional deve ser leal à sua categoria, que lhe deu o voto, ou ao partido, que lhe deu a legenda?

E o candidato regional? A sua região ou à determinação de seu líder?²

A saída de um candidato dos quadros do partido e a filiação a outra legenda é facilitada pelo voto unipessoal, pelo qual o candidato é, em princípio, dono dos seus votos, pois ele é que os produziu.

Daí a disputa dos partidos por determinados candidatos com grande capacidade de produzir votos.

São oferecidas vantagens eleitorais, ou vantagens internas da máquina partidária, caso este entre com os seus votos na legenda.

A exigência de fidelidade ao partido é inconsistente com o sistema.

5) Os partidos dependem dos seus candidatos e, por isso, são nacionalmente inconsistentes.

6) Cada Estado é um instrumento partidário próprio. A política é regionalizada.

Precisamos meditar no sistema eleitoral para que possamos transformar a Câmara dos Deputados numa Assembleia Nacional, e não Assembleia dos Estados brasileiros.

(A RFA, embora federalista, logrou que os partidos pudessem, com a política, pensar e produzir o colosso alemão.)

Um breve retrospecto histórico possibilita identificar a origem destas distorções.

A República de 15 de novembro de 1889 nasceu de um golpe militar com pretensões de derrubar o gabinete liberal do Visconde de Ouro Preto.

A notícia de que Silveira Martins seria o novo chefe do gabinete, e não o conselheiro Saraiva, provocou a queda do regime, com a derrubada do imperador.

Os republicanos receberam a República de presente com o golpe militar, não tendo este, porém, nenhum compromisso com a mesma.

Como filha bastarda de um golpe militar, a República precisava se consolidar, mesmo não sendo o anseio da população.

(Cronista da época relata ter o povo assistido bestificado ao desfile militar na praça da Aclamação, na verdade, um golpe militar.)

2. Em 1986/1987, quando se discutia a nova Constituição do Brasil, um dos temas políticos mais agudos era o tamanho do mandato do presidente da República no Brasil.

O regime militar havia criado um mandato de seis anos.

O PMDB, liderado na época pelo senador Mário Covas, queria reduzir o mandato de seis para quatro anos.

O presidente Sarney defendia uma redução de seis para cinco anos. Começou uma negociação política tremenda.

Um deputado do Rio Grande do Sul, eleito por uma base regional que reivindicava a pavimentação de uma estrada de 120 km na região, recebeu a seguinte instrução de sua base eleitoral: “Não nos interessa o tamanho do mandato do presidente Sarney. O que interessa é o asfaltamento da estrada. Então, vê se tu consegues o asfaltamento da estrada com o teu voto”.

Votou por quatro anos e não se reelegeu.

Com o intuito de afirmar a recém-criada República, precisavam ser criadas instituições políticas completamente diferentes daquelas do velho regime.

O sistema jurídico-administrativo do Império era centralizado e unitário, motivo pelo qual a América portuguesa permaneceu unida, ao contrário do que aconteceu na América espanhola.

Se o Império era um regime central e unitário, a República teria de ser federalista.

Por causa do federalismo – modelo de 1891 – as eleições para a Câmara dos Deputados são eleições regionais.

A Câmara tinha que ser uma Assembleia dos Estados Brasileiros, não podendo ser um órgão de cunho nacional.

Tornou-se necessário enfraquecer politicamente o Rio de Janeiro, antiga sede do Império, para que a população pudesse esquecê-lo.

Isso possibilitaria assentar o novo regime, carente de legitimação política popular.

Os dirigentes políticos de 1891 foram fortemente influenciados pelo federalismo.

Felizmente o radical Miguel Lemos, do Apostolado Positivista do Brasil, foi derrotado.

O Apostolado queria, inclusive, a possibilidade de separação dos Estados federados.

(Daí a razão política de o federalismo ser uma cláusula pétrea nas Constituições desde 1891.)

Mantivemos um federalismo fortíssimo após 1891.

O regime passou a ser presidencialista, porque o Império era um regime de gabinete.

Por outro lado, na visão dos republicanos, o parlamentarismo nada mais era do que um ajuste europeu com as monarquias.

Derrubada a monarquia, não podíamos adotar o regime parlamentarista!

Instituímos um sistema presidencial, com os Estados federados fortíssimos.

De 1891 até 1930 os governadores dos Estados chamavam-se presidentes dos Estados Brasileiros.

A partir de 1930 tornou-se necessário enfraquecer os Estados, centros do poder político da Velha República.

A União Federal teria que ser o centro do poder, e não os Estados.

A Revolução de 1930 quebrou os dois braços dos antigos presidentes dos Estados.

O braço político, ao livrar os prefeitos municipais da tutela dos governadores, institui a intervenção federal nos Estados que não respeitassem a autonomia municipal.

O braço militar, ao submeter as Polícias Militares Estaduais à condição de forças reservas do Exército Nacional e dar a este a capacidade de definir o efetivo e o armamento daquelas.

Havia que ser esquecida a Velha República.

Aliás, a história ensinada nos ginásios brasileiros tinha como livros-texto os de Joaquim Silva e Antônio Borges Ermida.

A história era contada de forma linear de 1500 até 1889.

Datas, nomes e fatos precisavam ser decorados.

Chegando a 1889, ambos os livros se resumiam em páginas com a fotografia dos presidentes da República, seu nome, datas da posse e do término do mandato e, em negrito, as principais realizações.

A história da Velha República não era estudada, porque a Revolução de 1930 precisava apagar da memória das gerações futuras os seus critérios políticos.

(A história dos Estados foi banida dos currículos escolares.)

No anseio da União de submeter os Estados, os presidentes dos Estados foram rebaixados a governadores.

Encerro as minhas reflexões afirmando a necessidade de revermos, com urgência, nosso sistema eleitoral.

Não a partir de uma visão autoritária, mas, sim, através da constatação da superação do sistema de 1932, que, a seu tempo, em especial a partir de 1946, foi muito bom.

Hoje, inviabiliza a consolidação democrática do país.

Entendo que devemos adotar um sistema próximo ao sistema alemão, com adaptações.

Um modelo próprio, de que, aliás, já há vários desenhos.

Esse debate tem que ser feito.

Tem que iniciar.

Não de forma autoritária, mas a análise política de todas as opções.

Um debate que envolva todos.

Em política, não se escolhe nem se excluiu interlocutores.

São os que estão aí, nesse momento presente.

Tenho convicção de que não faremos um acordo do Brasil com o seu futuro retaliando o passado.

O ódio não constrói, só divide e inviabiliza.

Por fim, o futuro não se constrói com certeza, mas com tentativas. ■

Bibliografia

LE PILLOUER, Arnaud; ELSTER, Jon. *À quoi servent les élections*. Paris: Puf, 2013.

RUSSELL, Bertrand. *Meu pensamento filosófico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

I

munidade e foro por prerrogativa.

Miguel Reale Júnior

Advogado. Professor titular sênior da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Ex-presidente da Associação dos Advogados de São Paulo (AASP).

Sumário

1. Introdução
 2. A inviolabilidade
 3. A imunidade processual
 4. O foro privilegiado
- Bibliografia

1 Introdução

Há de se fazer uma distinção entre inviolabilidade ou imunidade material, imunidade formal ou processual e foro por prerrogativa de função de parlamentares, deputados e senadores.

Até a Emenda nº 1 de 1969, deputados e senadores não estavam sujeitos a foro especial por prerrogativa da função, mas gozavam, tal como hoje, de inviolabilidade por opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato e apenas seriam processados (imunidade processual) se houvesse autorização prévia da Casa a que pertenciam.

A imunidade processual ou formal variou, todavia, ao longo do tempo, vindo hoje a prevalecer o sistema estabelecido na Emenda Constitucional nº 35, de 2001, que deu nova redação ao § 3º do art. 53 da Constituição, apenas permitindo que a Câmara ou o Senado Federal venham, depois de recebida a denúncia, a sustar a mesma por proposta de partido político, em decisão tomada por maioria absoluta. Esta solução copia a adotada em 1982 pela Emenda Constitucional nº 22, que alterou a Carta de 1969, como adiante melhor se verá.

Cumpre examinar, portanto, em que consistem, e como se disciplinaram, nas diversas Constituições brasileiras, a inviolabilidade ou imunidade material; a imunidade processual ou formal e o foro por prerrogativa de função, chamado de foro privilegiado.

2 A inviolabilidade

Nossa primeira Constituição Republicana, em seu art. 19, estatuiu: “Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato”.¹

Com algumas poucas variações, as Constituições vieram consagrando igualmente a inviolabilidade. Semelhante disposição continham as Constituições democráticas de 1891, 1934 e 1946, e o art. 53 da atual Constituição, com a seguinte redação: “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.²

A exceção vem nas Cartas outorgadas de 1937 e de 1969, também denominada Emenda nº 1 à Constituição de 1967.

Comentando o art. 19 da Constituição de 1891, Paulo de Lacerda dizia:

“A qualidade e as funções de representante da nação requerem a mais inteira liberdade pessoal e de opinião para quem nelas esteja investido” (s/d, p. 168 e seguinte).

Destaca o autor que não raro o parlamentar terá de discutir assuntos desagradáveis de pessoas influentes, contrariar interesses, contrapor-se a planos do Poder Executivo, denunciar abusos das autoridades, não se podendo exigir-lhe que arroste “responsabilidades civis e criminais e perseguições de toda casta”. Dessa maneira, salvaguarda-se a liberdade pessoal e de opinião, que isentem os parlamentares de incômodos impeditivos do exercício do mandato político.

Herculano de Freitas, ao comentar o art. 19, alerta que não se trata de um privilégio de classe ou pessoal, mas privilégio do cargo, visando a que,

cometido de uma função pública, possa o parlamentar a desempenhar sem temor de ser oprimido para poder dizer a verdade que entender.

Com poucas variações, as Constituições vieram consagrando igualmente a inviolabilidade.

No despotismo não existe essa imunidade, “porque o despotismo é incompatível com a liberdade democrática do representante” (FREITAS, 1923, p. 203 e seguintes).

Com toda a razão, os comentadores da Constituição Republicana de 1891. A inviolabilidade não é compatível com o despotismo, a se ver como as Cartas outorgadas dos regimes autoritários de 1937 e do regime militar em 1969 trataram a inviolabilidade.

A Carta de 1937, com grande limitação, estatuiu o seguinte com relação à inviolabilidade dos deputados:

“Art. 43 - Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento nacional pelas opiniões e votos que emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

Parágrafo único - Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Depu-

1. Para se verificar a evolução do texto durante os trabalhos constituintes: BARBOSA, 1946, p. 22 e seguinte.

2. A Constituição de 1934 estatuiu: “Art. 31 - Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato”. A Constituição de 1946 ditava: “Art. 44 - Os Deputados e os Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos”. A Constituição de 1967, por sua vez, repetia identicamente, no art. 34, o constante da Constituição de 1946.

tado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento”.

Sob o impacto das ideias do autoritarismo europeu (Mussolini, Hitler, Salazar, Franco), o Estado Novo getuliano produziu a chamada Polaca, a Carta de 1937, e o constitucionalista Augusto Estellita Lins, comentando o instituto da inviolabilidade, destacava ser o mesmo duvidoso, pois de um lado juristas pensam ser as imunidades necessárias à democracia, enquanto outros as entendem antidemocráticas, pois desmentem as regras da igualdade de direitos (LINS, 1938, p. 243 e ss.).³

Rui é lembrado em seus comentários à Constituição de 1891, quando considerava ser a imunidade material como a sombra ao corpo, pois adere inseparavelmente ao parlamentar como um privilégio a favor do povo, ao contrário de Carvalho de Mendonça, para quem a imunidade consistia em subversão da moral política (apud LINS, 1938, p. 244 e seguinte).

No fundo, Augusto Estellita Lins estava a justificar sua aprovação do texto da Constituição de 1937, que, com relação à inviolabilidade referente a opiniões e votos, estabelecia que o deputado era responsável apenas perante a respectiva Câmara.

E explicava o comentarista o que vem a ser responder pelos votos e opiniões perante a Câmara:

“o Parlamento ordena o orador a cingir-se ao tema; chama-o à ordem; cassa-lhe a palavra e eventualmente desaprova-lhe a conduta; proíbe-lhe a assistência a uma ou várias sessões; priva-o da ata” (LINS, 1938, p. 246).

Mas, a bem se ver, não se garante qualquer liberdade do direito de expressão ao parlamentar, de forma a que possa livremente opinar em face de assuntos espinhosos e defronte de inimigos poderosos a serem confrontados, em especial o

próprio Poder Executivo. Como afrontar o abuso de poder, se **excetuam-se da inviolabilidade exatamente as hipóteses em que deve haver inviolabilidade?**

Assim é que diz o art. 43 não estarem os deputados isentos de responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime, em vista do manifestado em suas opiniões e votos. Em suma, não há inviolabilidade. O certo, todavia, é que, sob a égide da Constituição de 1937, não houve é deputado, pois na ditadura getuliana não se instalou o Poder Legislativo.

E se tivesse sido instalado, o deputado poderia ter visto o seu mandato cassado, conforme dispunha o parágrafo único do art. 43 da Constituição de 1937, anteriormente transcrito, que permitia a perda do mandato do parlamentar por decisão da maioria da Casa na hipótese de manifestação contrária à existência ou independência da nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social.

Igualmente, reduziu-se a inviolabilidade na Carta Outorgada de 1969, vinda no bojo do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, como fruto do endurecimento do regime militar em decorrência da crise que se instalou com a manifestação do deputado Márcio Moreira Alves, ao sugerir em discurso o boicote às festividades do 7 de setembro.

Discursando no pequeno expediente, em 2 de setembro de 1968, disse o deputado:

“É preciso que se estabeleça, sobretudo por parte das mulheres, como já começou a se estabelecer nesta Casa, por parte das mulheres parlamentares da Arena, o boicote ao militarismo. Vem aí o 7 de setembro.

As cúpulas militaristas procuram explorar o sentimento profundo de patriotismo do povo e pedirão aos colégios que desfilem junto com os algozes dos estudantes. Seria necessário que cada pai, cada mãe, se compenetrasse de que a presen-

3. Augusto Lins denominava o nosso sistema político de Democracia Autoritária, com papel proeminente e fortalecido do presidente da República na ordenação política da nação.

ça dos seus filhos nesse desfile é o auxílio aos carascos que os espancam e os metralham nas ruas. Portanto, que cada um boicote esse desfile.

Esse boicote pode passar também, sempre falando de mulheres, às moças. Aquelas que dançam com cadetes e namoram jovens oficiais. Seria preciso fazer hoje, no Brasil, que as mulheres de 1968 repetissem as paulistas da Guerra dos Emboabas e recusassem a entrada à porta de sua casa àqueles que vilipendiam-nas”.

A imunidade formal ou processual modificou-se ao longo do tempo.

A Câmara dos Deputados recusou autorização para ser o deputado processado por crime contra a segurança nacional. A recusa levou de imediato à reação militar, à crise institucional e à decretação do fechamento do Congresso Nacional, bem como à edição do famigerado Ato Institucional nº 5.

Com a doença do presidente Costa e Silva, assumiu a Junta Militar, que outorgou a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, vindo exatamente a tratar com extrema limitação a liberdade de opinião do parlamentar, excepcionando da imunidade material os crimes de calúnia, difamação e injúria, bem como os delitos contra a segurança nacional, como se verifica dos dizeres do art. 32:

“Art. 32 - Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional”.

O artigo é uma contradição em si mesmo, quase cópia do texto ditatorial de 1937, mas evidente consequência de buscar calar o Congresso, submetendo os parlamentares ao temor de processo criminal ao lutarem com palavras contra arbítrio.

Posteriormente, pela Emenda nº 22, de 1982, excluiu-se a parte final do art. 32, referente aos casos previstos na Lei de Segurança Nacional, mas

com acréscimo do § 5º, que autoriza ao procurador-geral, em crime contra a Segurança Nacional, solicitar a suspensão do mandato parlamentar.⁴

Dessa maneira, torna-se difícil imaginar em qual hipótese, a não ser a de crime contra a honra – injúria, difamação e calúnia –, teria importância garantir-se ao parlamentar a inviolabilidade, exatamente para não se causarem impedimentos ao livre exercício do mandato contra interesses vultosos de particulares e em especial do próprio Executivo, sempre tentado ao abuso de poder? E ainda mais com relação aos tipos abertos da lei de segurança nacional no livre expressar de suas opiniões contra o arbítrio?

Com razão, Herculano de Freitas: o despotismo é incompatível com a inviolabilidade, pois só viável na democracia onde o parlamentar possa, sem temor de ser oprimido, dizer a verdade que entender necessária.

3 A imunidade processual

A imunidade formal ou processual, como antes realçado, modificou-se ao longo do tempo também. Duas situações precisam ser destacadas: a exigência de ser autorizada, por sua Casa Legislativa, a instauração do processo contra o parlamentar; a proibição de ser o parlamentar preso a

4. Pela Emenda nº 22, de 1982, o art. 32 e seus parágrafos ficaram assim redigidos:

“Art. 32 - Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a honra.

§ 1º - Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável.

§ 2º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão.

§ 3º - Nos crimes comuns, imputáveis a deputados e senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderá a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo. [...]

§ 5º - Nos crimes contra a Segurança Nacional, poderá o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e considerada a gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal”.

não ser em flagrante, por crime inafiançável, hipótese na qual a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva para resolver sobre a procedência da acusação.

Neste sentido estipulam as Constituições de 1891, art. 20; a de 1934, art. 32 e seu § 1º, bem como art. 88, § 2º; a de 1937, em seu art. 42. Igualmente, o art. 45 da Constituição de 1946 e o art. 34, § 1º, da Constituição de 1967.

Com a imunidade processual, cria-se um pressuposto para a instauração da demanda. Reconhece-se a tipicidade do fato imputado, a instauração do processo remanesce, porém, dependente de autorização, como pressuposto de procedibilidade. Terminado o mandato do acusado, o processo, então, por evidência, se instaura independentemente de licença da Casa Legislativa, à qual não mais pertence.

Foi a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a Carta Outorgada pela Junta Militar, após a crise decorrente da não autorização da Câmara dos Deputados para ser o deputado Márcio Moreira Alves processado, que veio a retirar dos parlamentares a imunidade processual. Com efeito, passou a dispor o art. 32 da Constituição:

“Art. 32 - [...] § 1º - Durante as sessões, e quando para elas se dirigirem ou delas regressarem, os deputados e senadores não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública.

§ 2º - Nos crimes comuns, os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”.

Assim, de um lado, nenhuma autorização requeria-se para se submeter o parlamentar a processo criminal, ao que se acresciam os limites criados para a inviolabilidade, como anteriormente exposto. De outra parte, contudo, pela vez primeira, introduzia-se o **foro privilegiado** para deputados e senadores, determinando-se que seria, nos crimes comuns, competente para julgá-los o Supremo Tribunal Federal (STF).

O parlamentar, segundo o previsto no art. 32, § 1º, não poderia ser preso durante as sessões ou *in itinere*, ou seja, a caminho ou em retorno do Congresso, senão em flagrante delito por crime comum, ou por “perturbação da ordem pública”, o que constituía um contrassenso que pudesse ocorrer tal perturbação **durante a sessão ou a caminho ou de volta do Congresso**.

Este absurdo foi eliminado pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982. Por esta emenda, estabeleceu-se, também, no § 3º do art. 32, disposição idêntica à introduzida na Constituição de 1988, pela Emenda nº 35, de 2001, permitindo à Câmara e ao Senado a sustação do processo instaurado por crime comum em decisão por maioria absoluta.

Deve-se lembrar que a atual Constituição, em seu texto original, editava, tal como as Constituições anteriores, salvo a Carta de 1969, ser necessária, para processar deputado ou senador, autorização da Casa Legislativa. Em seu texto original, a Constituição de 1988 editava:

“Art. 53 - [...] § 1º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa”.

Por força, todavia, da Emenda Constitucional nº 35, de 2001,⁵ modificou-se a imunidade processual, desfazendo-se a exigência de autorização da Casa Legislativa para instauração de processo criminal. Este requisito vinha constantemente se pondo como fonte de confronto entre poderes,

5. Para análise das discussões havidas na tramitação da proposta iniciada no Senado em 1995, que redundou na Emenda nº 35, de 2001, consulte-se: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1484>>. Buscava-se, como salientava a justificativa do proponente inicial, senador Ronaldo Cunha Lima, atender, de um lado, aos apelos da sociedade organizada e, de outro, à estabilidade orgânica dos poderes constituídos. Falava-se que suprimir a necessidade prévia de licença para processar parlamentares respondia ao grande clamor do país por justiça, dispensando os membros do Congresso do constrangimento de decidir tais questões.

sendo tal condição de procedibilidade⁶ manifesto instrumento de protecionismo da Câmara e do Senado aos seus membros, que crescentemente se envolviam em crimes contra a Administração, causando, então, evidente indignação social.

Dessa forma, aprovou-se em 2001, após longa tramitação, iniciada em 1995, a Emenda Constitucional nº 35, que dispensou, de um lado, a autorização da Casa Legislativa para instauração do processo, mas deixou aberto o caminho para que fosse possível, por proposta de partido político, ser, por maioria absoluta, determinada a sustação do processo, com interrupção do prazo prescricional.

A sustação pode se dar em qualquer momento do processo, até decisão final, mas deve ser apreciado o pedido em 45 dias após a apresentação do mesmo perante a Mesa da Câmara ou do Senado.

Ficaram assim redigidos os parágrafos da Constituição em seu art. 53:

“§ 2º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 3º - Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 4º - O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 5º - A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)”.

Em suma, os exageros de proteção aos parlamentares, com ausência de concessão de autorização para serem processados, impuseram modificação da disciplina constitucional, voltando-se à solução intermediária adotada em 1982, ou seja, dispensando-se a necessidade de autorização, eliminando-se esta condição de procedibilidade, mas permitindo-se, em caso de manifesta injustiça, que cada Casa Legislativa viesse, por maioria absoluta, a sustar o processo, com a suspensão do decurso do prazo prescricional.

Curioso notar que a Emenda nº 22, de 1982, modificativa da Carta Outorgada de 1969, e a Emenda nº 35, de 2001, que alterou a Constituição de 1988, ambas com relação à **imunidade processual, levaram à mesma solução**, porém, partindo de pontos diversos, fazendo caminhos inversos: a Emenda de 1982 **deu poderes** ao Legislativo de sustação do processo quando poder nenhum tinha; a Emenda de 2001, excluindo a condição de procedibilidade, permitiu a instauração do processo, dispensando a autorização, **retirou poderes** do Legislativo, mas viabilizou a sustação do processo. A emenda de 1982 reduziu o teor autoritário; a de 2001 reduziu o corporativismo congressional.

De outra parte, além do mais, a Constituição de 1988 uniu a imunidade processual, formal, à concessão de foro por prerrogativa de função, estabelecendo ser o STF o competente para julgar parlamentar. Juntaram-se a imunidade e o foro privilegiado pela vez primeira.

6. Dotti (1999, item 1.6), que bem demonstra tratar-se a autorização de um pressuposto processual, uma condição de existência da demanda judicial, extrínseca à relação processual, sem a qual não pode se instaurar a ação penal. Em sentido diverso, Badaró (2014, p. 101) entende que as condições de procedibilidade enquadram-se como condições da ação, como requisitos da possibilidade jurídica do pedido. A meu ver, as condições de procedibilidade constituem antes um pressuposto processual, alheio à relação processual.

4 O foro privilegiado⁷

O festejado processualista do século passado, José Frederico Marques, já alertava que a competência do STF para julgamento de ocupantes de elevados cargos não constituía privilégio de foro, porque esta competência não se estabelecia por “amor aos indivíduos”, e sim em razão do caráter das funções que exercem, para garantia de independência da justiça. Inadmissível, diz hoje o jovem processualista Gustavo Badaró, é o foro em atenção à pessoa em si.

Como entregar o julgamento de desembargador a um juiz de primeira instância?

Segundo Frederico Marques, o foro por prerrogativa da função não é privilégio odioso, mas elementar precaução para amparar a um só tempo a justiça e o próprio acusado, visando a que inferiores não julguem superiores (MARQUES, 2000, p. 263 e ss.), com todos os prejuízos daí decorrentes, diante das influências possíveis.

Um dos mais ilustres ministros do STF, autor do clássico livro de sociologia política, *Coronelismo, Enxada e Voto*, Victor Nunes Leal, considerou ser a competência por prerrogativa da função instituída não no interesse pessoal do ocupante do cargo, mas no interesse público para a autoridade vir a ser julgada com plenas garantias e completa imparcialidade. Presume o constituinte, diz Victor Nunes,

“que os tribunais de maior categoria tenham mais isenção para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas por sua capacidade de resistir à eventual influência do próprio acusado. A pre-

sumida independência do tribunal superior é uma garantia bilateral contra e a favor do acusado”.⁸

Esta solução busca, portanto, antes de tudo assegurar a independência e a imparcialidade da justiça, para proteger um interesse geral. E diga-se, ao se estabelecer o julgamento por um tribunal, deixa de haver duplo grau de jurisdição.

Evita-se, destarte, que o prefeito da cidade seja processado criminalmente perante o juiz da comarca, que estaria sujeito a todas as pressões das vertentes políticas existentes, especialmente, nas comarcas menores. Como entregar, sem receio, o julgamento de desembargador a um juiz de primeira instância? Igualmente é complicado garantir a juiz de primeira instância a ausência de pressões em processo criminal contra o governador. Até mesmo a acusação a um promotor de primeiro grau pode estar sujeita a circunstâncias políticas e justificar a competência do Tribunal de Justiça.

Mas, neste artigo devemos nos cingir ao exame do foro atribuído a julgamento de deputados federais e senadores. Em textos constitucionais anteriores, o parlamentar só era processado, como se viu anteriormente, se houvesse autorização de sua Casa, mas não se previa foro especial por prerrogativa de função. Passou-se, todavia, em 1969, a submeter o congressista a julgamento pelo STF, quando se eliminou, tal como já analisado, a imunidade processual. O Supremo passou a ser o competente para julgar deputados e senadores, competência esta consagrada depois na Constituição de 1988.

Surgiu, contudo, grave problema: o número elevado de deputados e senadores processados criminalmente e a falta de vocação do STF para se tornar Vara Criminal, para julgar em tempo razoável tantos processos. O resultado tem sido altamente negativo, com excessiva demora e decurso de prescrição, ou seja, a impunidade geradora de justa grita popular.

Independentemente da discussão sobre o cabimento ou limitação do foro privilegiado, deba-

7. Sobre a questão, vide nossos artigos no jornal *O Estado de S. Paulo*, intitulados “Foro privilegiado” (REALE JÚNIOR, 2017, p. 2) e “Supremo em xeque” (REALE JÚNIOR, 2017, p. 2).

8. STF – Reclamação nº 473, de 1962.

tendo-se sua eliminação total ou restrição, há de se ver, com absoluto pragmatismo, a existência de problema extremamente grave para a justiça brasileira, qual seja a tramitação, neste momento, de elevado número de inquéritos policiais e de processos criminais no STF tendo por investigados ou réus deputados e senadores.

Recentemente, na Ação Penal nº 937-RJ, o ministro Luís Roberto Barroso em despacho destacou:

“As estatísticas evidenciam o volume espantoso de feitos e a ineficiência do sistema. Tramitam atualmente perante o Supremo Tribunal Federal um número próximo a 500 processos contra parlamentares, 357 inquéritos e 103 ações penais”.

A demora na instauração da ação penal ou no arquivamento de inquérito policial, e posteriormente a longa tramitação do julgamento, tem conduzido a um descrédito da justiça. O *Supremo em Números*, da FGV Direito Rio, mostra que, de janeiro de 2011 a março de 2016, apenas 5,8% das decisões em inquéritos no STF foram desfavoráveis aos investigados – com a abertura da ação penal. Ainda segundo a pesquisa, o índice de condenação de réus na Corte é inferior a 1%.

Conforme indicam informações do próprio STF, cerca de 30% dos processos contra parlamentares perduram dez anos sem julgamento e outros 40% estão fazendo mais de seis anos à espera de serem apreciados.

Grande é o número de feitos que têm extinta a punibilidade pela prescrição. A morosidade dá-se não apenas no âmbito do STF, mas na atuação da Procuradoria-Geral da República e da própria Polícia Federal no exame dos inquéritos policiais e no cumprimento de diligências requeridas. Tal demora denota a ausência de maior entrosamento entre os partícipes da persecução penal no âmbito da instância máxima.

Este quadro exige uma pronta modificação da nossa Constituição, para atender a ambas as finalidades: garantia de independência e imparciali-

dade nos julgamentos das autoridades e celeridade dos mesmos.

A solução não está, portanto, a meu ver, em eliminar o foro por prerrogativa de função, que seria simplista e arriscada, mesmo porque da decisão caberia recurso de apelação. O mais seguro está, a meu ver, em se atribuir aos Tribunais Regionais Federais (TRFs) para, por meio de Turma Especial, julgar deputados federais segundo o critério do local do crime, sem duplo grau de jurisdição. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul mostra eficiência no julgamento de prefeitos julgados pela 4ª Câmara Criminal, sem recurso de apelação.

Assim, haveria preservação de maior independência e imparcialidade para o julgamento de deputados e senadores, submetido o processo a uma das turmas dos TRFs, dando-se agilidade ao procedimento, em resposta à exigência de presteza na prestação jurisdicional.

O STF seria competente apenas para julgar os chefes de poderes e os seus próprios membros. Ao Superior Tribunal de Justiça caberia julgar os governadores, sem cabença de recurso.

Há outro dado importante a ser ressaltado: iniciado o processo em um tribunal em razão do cargo, nele perdurará até o final, mesmo que o réu o deixe de ocupar, para se evitar o deslocamento de competência que hoje ocorre.

Já se sabe o caminho, mas duvido que os congressistas venham a aprovar mudança que torne o julgamento deles mesmos mais célere.

Resta, então, o imenso problema do excesso de processos. A única solução está em o STF convocar, como prevê o Regimento Interno, desembargadores para auxiliar na tarefa imensa de julgar deputados e senadores. Cabe ao STF humildemente pedir ajuda.

Para tanto, como sugere em voto apresentado no Instituto dos Advogados de São Paulo, sobre a matéria do foro privilegiado, o conselheiro Luiz Antônio Sampaio Gouveia, cabe ao STF valer-se

do permitido pelo art. 21-A do Regimento Interno, segundo o qual:

“Art. 21-A - Compete ao relator [no STF] convocar juízes ou desembargadores para a realização do interrogatório e de outros atos da instrução dos inquéritos criminais e ações penais originárias, na sede do tribunal ou no local onde se deva produzir o ato, bem como definir os limites de sua atuação. § 1º - Caberá ao magistrado instrutor, convocado na forma do *caput*: I - designar e realizar as audiências de interrogatório, inquirição de testemunhas; II - requisitar testemunhas e determinar condução coercitiva; III - expedir o cumprimento das cartas de ordem; IV - determinar intimações; V - decidir questões incidentes; VI - requisitar documentos ou informações existentes em bancos de dados; VII - prorrogar prazos para a instrução; VIII - realizar inspeções judiciais; IX - requisitar, junto aos órgãos locais do Poder Judiciário, o apoio de pessoal, equipamentos e instalações; X - exercer outras funções delegadas pelo Relator”.

Cumpra, então (é o mais importante), serem constituídas **duas forças-tarefas: a primeira** no âmbito interno do próprio STF para se empreender esforço no sentido de agilizar a instrução dos feitos em que são réus os deputados e senadores. A presidente do STF, ministra Cármen Lúcia,

recentemente, determinou providências, junto especialmente ao ministro Edson Fachin, relator dos processos da Lava Jato, para reforçar a equipe de trabalho do gabinete na área criminal.

De outra parte, deve manter-se a competência do Supremo caso os **réus** vierem a renunciar ou por outro motivo perderem os cargos de deputado ou senador.

Esta **força-tarefa** deve contar, nos termos do art. 21-A do Regimento Interno, com o concurso de desembargadores para conduzirem os feitos, sempre sob o controle de ministro do Supremo. Cabe programar a colocação em pauta de julgamento pelas turmas de um processo por semana.

A **segunda força-tarefa**, formada pelos desembargadores designados, há de ser constituída em conjunto com a **Procuradoria da República** e com a **Polícia Federal**, visando à efetivação imediata das investigações determinadas em inquéritos sob a égide do STF.

A nação reclama uma resposta dos dirigentes da administração da justiça à notícia de cometimento de crimes contra a Administração por parte de agentes políticos, seja para se iniciarem, com dados concretos, os processos criminais, seja para, na ausência de elementos de prova, serem arquivadas as delações infundadas. ■

Bibliografia

BADARÓ, Gustavo. *Processo Penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BARBOSA, Rui. A Constituição de 1891. In: *Obras completas de Rui Barbosa*. v. XVII. tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.

DOTTI, René Ariel. Teoria geral da punibilidade. *Revista CEJ – Conselho da Justiça Federal*, v. 3, n. 7, jan./abr. 1999.

FREITAS, Herculano de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1923.

LACERDA, Paulo M. de. *Direito constitucional brasileiro*. v. II. Rio de Janeiro: Livraria Azevedo – Editor, s.d.

LINS, Augusto E. Estellita. *A nova constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Konfino, 1938.

MARQUES, José Frederico. *Elementos de direito processual penal*. v. 1. 2. ed. Campinas: Millennium, 2000.

REALE JÚNIOR, Miguel. Foro privilegiado. *O Estado de S. Paulo*, p. 2, 7 jan. 2017.

_____. Supremo em xeque. *O Estado de S. Paulo*, p. 2, 4 mar. 2017.

Sistema eleitoral: voto distrital, voto proporcional e variações.

Edgard Silveira Bueno Filho

Advogado. Mestre em Direito Constitucional da PUC-SP, onde foi professor. Foi juiz do TRF da 3ª Região, presidente da Ajufe e conselheiro da AASP por três mandatos.

Sumário

1. Da Câmara dos Deputados
 2. Do Senado Federal
 3. Dos dois sistemas de voto adotados pelo Brasil
 - 3.1. Sistema majoritário
 - 3.2. Sistema de voto proporcional
 - 3.2.1. Parêntese – desproporção na representação na Câmara
 - 3.2.2. Excesso de partidos políticos
 - 3.2.3. Voltando ao tema da representação proporcional e sistema de partidos
 - 3.2.4. Conclusões sobre o sistema de voto proporcional
 4. Reforma política e outros sistemas de voto
 - 4.1. O sistema distrital puro
 - 4.2. O distritão
 - 4.3. O distritão e o voto distrital puro
 - 4.4. O sistema distrital misto
 - 4.5. Sistema distrital puro ou distrital misto
 - 4.6. Sistema alemão
 - 4.6.1. Cláusula de barreira
 - 4.6.2. *Überhangmandate* ou mandatos suplementares
 - 4.6.3. Rede de segurança
 - 4.6.4. Testado por 60 anos
 - 4.7. Sistema de voto em lista fechada
 5. Conclusão
- Bibliografia

Esse texto, além da bibliografia citada, foi objeto de reflexões a partir da experiência pessoal do au-

tor e da leitura de vários trabalhos disponíveis na internet e publicados pelo *German Bundestag*,¹ *Deutsche Welle*² ou *Der Spiegel*.³

Com inspiração nos Estados Unidos da América, o Brasil, ao instituir a República, adotou a Federação como forma de Estado.

Com a Federação, o Poder Legislativo foi estruturado bicameralmente, a exemplo do modelo adotado. Desse modo, o Congresso Nacional é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

1 Da Câmara dos Deputados

No capítulo dedicado ao Poder Legislativo, mais especificamente nos arts. 44 a 46, a Constituição Federal dispõe sobre essas duas casas, o número e forma de eleição dos deputados e senadores.

Os primeiros, com mandato de quatro anos, integram a Câmara dos Deputados e, **na condição de representantes do povo** (art. 45, *caput*), serão eleitos pelo sistema do voto proporcional, em cada Estado, Território – quando houver – e no Distrito Federal.

Embora tenha delegado à lei complementar a tarefa de estabelecer o número de deputados como representação do povo dos Estados Federados e do Distrito Federal, de forma proporcional à respectiva população, o constituinte, desde logo, fixou um mínimo de oito e um máximo de 70 deputados para os entes federativos. No que tange aos Territórios, se e quando houver, o mínimo será de quatro deputados para cada um deles.

Como já visto acima, na chamada representação do povo dos Estados, Distrito Federal e Territórios, a Constituição adotou o sistema do **voto proporcional**.

1. Election of Members of the German Bundestag.

2. "How do Germans elect their parliament?". German election 2013, 19 ago. 2013.

3. Germany's Voting System Explained – *Spiegel Online*.

4. Não se cuidará da representação do povo dos Territórios, posto que no momento a organização político-administrativa da Federação brasileira não conta com esses entes.

2 Do Senado Federal

Quanto ao Senado Federal, o art. 46 diz que cada Estado e o Distrito Federal elegerá três senadores, **na condição de representantes dos respectivos entes federativos**, com mandato de oito anos e com renovação alternada dos mandatos de quatro em quatro anos, na proporção de 1/3 e 2/3.

Nesse caso, o constituinte brasileiro adotou o sistema de **voto majoritário**.

3 Dos dois sistemas de voto adotados pelo Brasil

As noções do que sejam voto proporcional e majoritário, especialmente a de voto proporcional, são relevantes para o que se irá tratar, mais adiante, sobre outros sistemas de voto e escolha dos representantes do povo de cada Estado e do Distrito Federal.⁴

3.1. Sistema majoritário

O sistema de voto majoritário é utilizado apenas para as eleições de presidente da República, governadores, prefeitos e senadores, as noções básicas sobre o seu funcionamento são relevantes para o melhor entendimento do que será tratado na parte final desse estudo.

Voltando à adoção desse sistema de voto para eleição de senadores, vale esclarecer que por meio dele são eleitos apenas os candidatos mais votados conforme o número de vagas em disputa.

Pelo comando da Constituição, as eleições para senadores se realizam a cada quatro anos de modo a propiciar, haja vista que os mandatos são de oito anos, que numa eleição a disputa seja por uma vaga por ente federativo e que, na seguinte, sejam duas as vagas e assim sucessivamente.

Em suma, elegem-se os candidatos que obtiverem, individualmente, o maior número de votos, independentemente do partido ao qual pertençam.

3.2. Sistema de voto proporcional

Esse é o sistema que regula a eleição dos representantes do povo na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital (DF) e Câmara dos Vereadores.

Teoricamente, o sistema de eleição pelo voto proporcional visa assegurar que os representantes do povo dos entes federativos sejam eleitos de tal forma que todas as tendências políticas obtenham representação, na proporção da sua força numérica.

3.2.1. Parêntese – desproporção na representação na Câmara

Um problema relativo à representação popular na Câmara dos Deputados que se coloca, embora não decorra ele do sistema do voto proporcional, mas de uma decisão do constituinte, diz respeito a certas distorções no número de deputados eleitos por entes federativos.

Com efeito, ao estabelecer um número mínimo de representantes para os entes federativos menos populosos e um número máximo para os mais populosos, a Constituição, possivelmente sob o pretexto de criar um mecanismo de compensação, foi redundante. É que tal papel deve ser exercido pela representação paritária no Senado Federal,⁵ que é de três senadores, por ente federativo, independentemente do tamanho ou da população respectiva.

Sim, porque, como a atividade legislativa depende da conjugação da vontade das duas casas que integram o Congresso Nacional, eventual disparidade quanto ao número de representantes de um ente federativo, menos populoso, na Câmara dos Deputados fica compensada pelo igual número de senadores que cada um dos entes federativos elege.

Interessante notar que nos Estados Unidos, que nos serviu de inspiração, a proporção é mais respeitada que no Brasil. Prova disso é que diversos Estados americanos contam com apenas um deputado, como é o caso do Estado de Montana.

Para se ter uma ideia da desproporção que rege a fixação do número de deputados no Brasil, basta ver que o Estado do Amapá, com uma população de 766 mil habitantes, conta com oito deputados, enquanto que o referido Estado de Montana, com uma população bem maior, de 1,043 milhão de habitantes, conta, apenas, com um deputado.

No abalizado dizer de José Afonso da Silva (2005, p. 392):

“Em qualquer Matemática isso não é proporção, mas brutal desproporção. Tal fato constitui verdadeiro atentado ao princípio da representação proporcional. A Câmara dos Deputados deve ser espelho fiel das forças demográficas de um povo, nada justifica que, a pretexto de existirem grandes e pequenos estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação”.

3.2.2. Excesso de partidos políticos

No Brasil, a diversidade de representação é tão plúrima que chama a atenção para a existência de gritante possibilidade de que isso decorra de alguma distorção, já que não se pode imaginar que a sociedade brasileira seja tão segmentada a ponto de dar representação a, no mínimo, 28 correntes de pensamentos ou linhas de ação. Situação que causa ainda maior perplexidade se comparada à de outros países que, tal como o Brasil, contam com população heterogênea. Invoque-se, de novo, o exemplo da nação norte-americana, no Primeiro Mundo, e da Índia, dentre os países emergentes. Duas sociedades com população maior, multiplicidade cultural e, particularmente a Índia, com diversas castas sociais e religiões, as quais contam, respectivamente, com quatro e oito partidos.

O fato é que, contando com uma legislação eleitoral complacente, o Brasil tem propiciado

5. Ao menos foi essa a razão que inspirou os fundadores da pátria Alexander Hamilton, James Madison e John Jay em *O Federalista* (1959).

que se estabeleça uma cultura multipartidária sem que aos diversos segmentos corresponda uma linha política ou de pensamento. Objetivo que se pretende possa ser alcançado ao se prestigiar e adotar um sistema de voto proporcional. Prova disso está no fato de a Câmara dos Deputados ser composta por parlamentares pertencentes a 28 partidos, alguns deles contando com, apenas, um representante.

3.2.3. Voltando ao tema da representação proporcional e sistema de partidos

Se fosse perfeito, o sistema da representação proporcional primária pela multiplicidade e garantiria a todas as diferentes organizações partidárias a oportunidade de conquistar vagas em disputa. Mesmo que o candidato pertencesse a uma minoria, por mais fraca que fosse. Isso porque o sistema sob comento visa distribuir as cadeiras existentes de forma mais justa, de tal modo que cada partido, sozinho ou coligado a outro, poderia eleger tantos representantes quantos forem os votos proporcionalmente obtidos pelos respectivos partidos.

Se fosse perfeito, o sistema da representação proporcional primária pela multiplicidade.

E, nessa medida, ser a mais democrática das formas apresentadas pelo sistema eleitoral, por ser ela capaz de garantir a representação da minoria e de evitar que somente os grandes partidos governem. Bem como de assegurar a representação do Estado a tantas quantas forem as classes de cidadãos que se apresentarem nas eleições.

Com efeito, comparando-se as probabilidades de êxito eleitoral das minorias, elas são mais restri-

tas no sistema majoritário do que no da representação proporcional. Deveras, por meio dele, tanto os grandes partidos quanto os conhecidos como “nanicos”, ou mesmo “legendas de aluguel”, acabam tendo uma possibilidade concreta de eleger representantes.

É o que pensa José Afonso:

“Por ele pretende-se que a representação, em determinado território (circunscrição), se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse integradas nos partidos políticos concorrentes” (SILVA, 2005, p. 389).

Tudo para concluir que tal sistema da representação proporcional somente é compatível com circunscrições amplas nas quais se elegem vários candidatos que constam de uma lista composta pelos diversos partidos habilitados a participar das eleições.

E diferente do sistema majoritário, no qual a apuração dos resultados se resume a computar os votos válidos do candidato de cada partido, resultando eleito aquele que obtenha o maior número de votos para o cargo em disputa.

Pelas suas características, no sistema de voto proporcional, há fatores que devem ser levados em conta. São eles: a) o número de votos válidos; b) o quociente eleitoral; c) o quociente partidário; d) a técnica de distribuição dos restos ou sobras; e) a determinação dos eleitos e f) a solução dos casos em que há falta de quociente.

Sobre esses fatores, veja-se o que diz José Afonso:

“Votos válidos – Para a determinação do quociente eleitoral contam-se como válidos os votos dados à legenda partidária (votação apenas no nome do partido) e os votos de todos os candidatos. Os votos nulos não entram na contagem. O parágrafo único do art. 106 do Código Eleitoral também manda contar como válidos os votos em branco. Essa regra não foi recebida pelo atual ordenamento constitucional, que dá clara indicação de que voto em branco não é computável (art. 77, § 2º).⁶

6. Não foi o que entendeu o STF no julgamento do RO em MS nº 21.329.

Quociente eleitoral – Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos pelo número de lugares a preencher na Câmara dos Deputados, ou na Assembleia Legislativa Estadual, ou na Câmara Municipal, conforme o caso, desprezada a fração igual ou inferior a meio, arredondando-se para um (1) a fração superior a meio.

Quociente partidário – É o número de lugares cabível a cada partido, que se obtém dividindo-se o número de votos obtidos pela legenda (incluindo os conferidos aos candidatos por ela registrados) pelo quociente eleitoral, desprezada a fração.

Distribuição dos restos – Feitas as operações supraindicadas, ficar-se-á sabendo quantos candidatos elegeu cada partido. Acontece que podem sobrar lugares a serem preenchidos, em consequência de restos de votos em cada legenda não suficientes, de per si, para fazer mais um eleito. Há vários métodos para a distribuição dos lugares restantes entre os partidos que concorrem à eleição. Para solucionar esse problema da distribuição dos restos ou das sobras o Direito Brasileiro adotou o método da maior média, que consiste no seguinte: adiciona-se mais um lugar aos que foram obtidos por cada um dos partidos; depois toma-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido e divide-se por aquela soma; o primeiro lugar a preencher caberá ao partido que obtiver a maior média; repete-se a mesma operação tantas vezes quantos forem os lugares restantes que devam ser preenchidos, até sua total distribuição entre os diversos partidos (Código Eleitoral, art. 109).

Note-se, porém, que somente concorrerão a essa distribuição os partidos que tiverem quociente eleitoral, isto é, número de votos suficiente para a eleição de pelo menos um candidato.

Cumpre, ainda, observar que os lugares a preencher em cada Câmara são distribuídos por circunscrição, de tal sorte que as operações referidas acima são feitas em referência a cada uma delas. Isso, no entanto, só tem importância quanto às cadeiras a serem preenchidas na Câmara dos

Deputados, que são distribuídas em proporção à população de cada circunscrição eleitoral, que, consoante já foi visto, corresponde, no caso, a cada Estado e Distrito Federal. Fixado, para cada eleição, o número de Deputados federais a serem eleitos por Estado e Distrito Federal (art. 45, § 12), aqueles elementos da representação proporcional – ou seja: votos válidos, lugares a preencher, quociente eleitoral, quociente partidário, distribuição de restos – apuram-se em cada um deles. Com relação às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais a questão é mais simples, porque o território do Estado ou do Município funciona, respectivamente, como circunscrição das correspondentes eleições. [omissis]

Determinação dos eleitos – Definido, na forma acima, o número de cadeiras de cada partido, surge o problema da determinação dos eleitos, o que é simples, pois o preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação dos seus candidatos (Código Eleitoral, art. 109, § 1º). Quer dizer: os candidatos mais votados em cada legenda serão eleitos para ocupar as cadeiras que lhes toquem. No caso de empate haver-se-á por eleito o candidato mais idoso (Código Eleitoral, art. 110).

Falta de quociente eleitoral – Pode acontecer que nenhum partido consiga obter o quociente eleitoral. Ocorrendo isso, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados. É solução dada pelo art. 111 do Código Eleitoral, **o que é uma aplicação do princípio majoritário**, que, agora, parece inteiramente inconstitucional, pois a Constituição não faz concessão no caso. A solução correta será considerar nula a eleição, e fazer outra” (SILVA, 2005, p. 389-391, grifo nosso).

3.2.4. Conclusões sobre o sistema de voto proporcional

Há quem sustente que o sistema de voto proporcional é mais adequado às sociedades plurais

como a nossa, de tal sorte que quanto mais heterogênea for uma sociedade, assim também deverá ser a sua representação política, a ponto de abrigar e permitir que todas as variadas tendências políticas tenham representação no parlamento.

A insatisfação dos eleitores mais conscientes com o sistema eleitoral vigente é notória.

E como diz Maurice Duverger alhures: “ela assegura em cada circunscrição uma representação das minorias na proporção exata dos votos obtidos”.

Não há dúvidas de que, se comparado com o sistema de voto majoritário, o sistema proporcional é o mais democrático e o que tende a assegurar uma representação democrática mais efetiva e heterogênea.

Todavia, o fato, tal como se verifica entre nós, de o eleitor: a) ser pouco esclarecido quanto ao funcionamento correto do sistema proporcional e b) votar sem questionar se o seu candidato está ou não em sintonia com a linha de pensamento representada por seu partido político, causa sérias distorções que permitem que, num mesmo colégio eleitoral, candidatos pouco votados sejam eleitos, em detrimento de outros cuja votação foi muito superior.

Isto por conta do voto de legenda para cujo montante e fixação do coeficiente eleitoral contribuíram os chamados puxadores de votos.

Assim, é de se indagar onde está o respeito à vontade dos eleitores quando se vê que diversos candidatos muito mais votados não foram eleitos e outros com muito menos votos o foram. É disso exemplo o ocorrido nas últimas eleições parlamentares com o ex-deputado Mendes Thame, que, apesar de ter recebido 106.676 votos, não foi eleito. Enquanto que 14 outros candidatos com menos votos do que ele o foram. O último deles

com meros 80.643 votos, graças à extraordinária votação obtida pelo deputado Celso Russomano. Parlamentar cuja linha de pensamento, sobre ser desconhecida pela maioria dos eleitores, corresponde à sua inexpressiva presença no cenário político nacional. Não, porém, na mídia, onde é bastante popular.

A insatisfação dos eleitores mais conscientes, em relação ao que se deve esperar de uma democracia representativa, com o sistema eleitoral vigente é notória. Seja por conta das distorções decorrentes da falta de proporcionalidade na representação dos entes federativos, seja por conta da eleição de candidatos pouco representativos pelo voto dos puxadores de voto (efeito Tiririca).

Diante desse quadro, há outras opções de sistemas de voto que podem vir a ser adotadas numa eventual e necessária reforma política. É do que se pretende tratar agora.

4 Reforma política e outros sistemas de voto

Em vista dos escândalos verificados no país, todos relacionados com o financiamento das eleições e problemas correlatos, tem-se que o modelo político vigente está falido e que urge que se reforme o sistema eleitoral como um todo e, em especial, o sistema de voto. Como seria muita pretensão desprezar a experiência de outros países para tentar criar um novo sistema, a opção que resta é a de lembrar, a quem de direito, os diversos sistemas existentes, comentando, ainda que ligeiramente, os modelos conhecidos.

Lembre-se, porém, que a reforma política, apesar de ser tema que está na pauta nacional, ainda não frutificou. Exemplo disso ocorreu quando, em maio de 2015, a Câmara dos Deputados rejeitou **todas as propostas de reforma do sistema eleitoral brasileiro que propunham o distritão, o sistema distrital misto e o sistema de listas partidárias.**

Apesar do consenso de que o modelo atual é problemático, os deputados, preferindo o mal conhecido, não chegaram a um acordo sobre a melhor alternativa.

4.1. O sistema distrital puro

Por esse sistema de eleição, o território de um ente federado é dividido em várias regiões (circunscrição ou distrito), na mesma proporção do número de vagas correspondente à representação que ele tem na Câmara dos Deputados, levando-se em conta o número de eleitores da região respectiva. São Paulo, por hipótese, seria dividido em 70 distritos, já que a sua representação na Câmara é de 70 deputados federais.

Por sua vez, os partidos políticos lançariam apenas um candidato para tentar a vaga disponível naquele distrito, considerando-se eleito o candidato que obtenha a maior votação (sistema majoritário, ou seja, o mesmo que se aplica, atualmente, na eleição dos senadores).

Assim, o candidato mais votado seria eleito como representante e responsável por aquela região que o elegeu, fato que, acredita-se, facilitaria o exercício da fiscalização de sua atuação pelos eleitores, redes sociais, imprensa local, etc. Em suma, os eleitores sentiriam um maior poder no exercício do direito de voto e da cidadania.

Para não ser repetitivo sobre as vantagens, os problemas e defeitos, disso se tratará abaixo quando se for tratar do distritão, dado que comuns a ambos.

4.2. O distritão

A proposta de se adotar o sistema eleitoral assim denominado foi apoiada pelo atual presidente da República no passado, que a rejeitou, recentemente.

No distritão, cada ente federado viraria um só distrito – nesse passo distanciando-se do distrital puro, que divide o território do ente federado em vários distritos na proporção do número de eleito-

res – e os deputados mais votados de cada distrito seriam os eleitos, sem levar em conta os votos no partido ou legenda. É, de novo, a prevalência do voto majoritário. As sobras dos votos, assim, não seriam mais aproveitadas para distribuir cadeiras entre os partidos.

O distritão, tal como o distrital puro, tem a vantagem de acabar com os puxadores de voto – candidatos que são bem votados por mera popularidade ou traços pessoais e que nada têm a ver com a sua ideologia ou linha política, mas que somente são aceitos por um partido para o fim de eleger, com as suas sobras, outros candidatos que, sem elas, não chegariam nem perto dos votos necessários para serem eleitos –, trazendo o fim ao chamado “efeito Tiririca”. Sim, porque, se aceitar um candidato puxador de voto, o partido correrá o risco de só eleger esse tipo de personagem e não conseguir eleger outros candidatos, dado que as sobras serão desperdiçadas.

Além disso, há o argumento de que tanto o distritão quanto o sistema distrital puro – mais ainda nesse último, pois o território e o número de eleitores seriam mais reduzidos – propiciariam a redução dos custos da campanha eleitoral, já que os partidos tornar-se-ão mais seletivos quanto ao número de candidatos, escolhendo, apenas, os que podem obter melhor votação, para não dividir os votos com candidatos pouco viáveis, já que as sobras serão desprezadas.

Pela mesma razão, de não se poder aproveitar as sobras, o modelo é criticado, porque os partidos, apesar de bem votados, podem ter poucos deputados eleitos, enquanto que outros, nem tão bem votados, podem ter mais eleitos.

Outro aspecto negativo – e isso vale para o voto distrital puro – tem a ver com o aumento do personalismo das campanhas, ou seja, a figura e o carisma dos candidatos se tornam mais importantes que os partidos e suas ideologias; as campanhas viram uma disputa de personagens, e não de partidos ou propostas.

Outra crítica é no sentido de que, ao favorecer a figura do candidato, em detrimento do partido, a personalização produzirá um efeito indesejado de aumentar o número de partidos.

Há quem diga que, se tivesse sido adotado nas últimas eleições parlamentares de 2014, os resultados não teriam promovido uma mudança relevante na composição da Câmara, pois apenas 45 (menos de 10% do total) cadeiras, das 513, teriam ocupantes distintos dos atuais, com igual reflexo na configuração partidária: alguns partidos grandes teriam ganhado no máximo cinco cadeiras; alguns pequenos teriam perdido ou ganhado uma cadeira.

4.3. O distritão e o voto distrital puro

Embora sejam modelos de voto majoritário, há diferenças entre os dois sistemas.

No sistema distrital puro, como se viu, os entes federativos são divididos em tantos distritos quantas forem as vagas detidas, e cada um deles elege um representante para a Câmara dos Deputados. Os partidos postulam um candidato por distrito e somente o candidato mais votado conquista a cadeira.

No distritão, cada ente federativo se torna um grande distrito, cada qual com seu número predefinido de assentos na Câmara, mas os eleitos não teriam vínculos e não poderiam ser mais bem fiscalizados pelos seus eleitores, como parece ser possível quando o Estado é dividido em vários distritos.

4.4. O sistema distrital misto

Por esse sistema eleitoral, resumidamente, parte das vagas em disputa será preenchida pelo sistema proporcional e o restante pelo sistema majoritário.

É uma mistura do sistema proporcional e do majoritário. O eleitor vota duas vezes. Uma para candidatos do distrito e outra para a lista dos partidos (legenda). Nesse caso, a norma de regência

estabelecerá o número de vagas em disputa e definirá quantas delas serão levadas à disputa num e noutro sistema. Ou, ainda, se o número de votos para a legenda terá algum tipo de repercussão no número total de deputados, como é o caso da Alemanha, cujo total de cadeiras em disputa pode variar para mais, além do mínimo.

No sistema distrital puro, os entes federativos são divididos em tantos distritos quantas forem as vagas detidas.

Para tanto, o território de um ente federativo será dividido em distritos, de tal sorte que os candidatos a serem eleitos pelo voto majoritário inscrever-se-ão no distrito escolhido e somente poderão ser votados por eleitores pertencentes ao distrito pelo qual se encontram inscritos.

Segundo os defensores, o modelo facilitará o acompanhamento e a fiscalização do desempenho do deputado por parte do eleitor, dado que haverá maior proximidade entre ambos. De fato, ficando o eleito mais próximo do eleitor, ele poderá ser mais facilmente responsabilizado pelos seus erros e acertos.

A primeira crítica que se faz é a de que a mudança beneficiaria os candidatos já conhecidos do grande público, capazes de atrair grande número de votos, em detrimento de candidatos novos ou representantes de minorias, por exemplo.

Por outro lado, há o risco de os deputados se tornarem personalistas, paroquiais e presos aos temas e questões de interesse dos seus respectivos distritos, em detrimento das questões maiores.

Os candidatos serão eleitos por maioria simples, na medida do número de vagas em disputa.

Como nunca passamos por essa experiência, não há garantia de que a nova regra melhore a consciência do voto e a qualidade dos eleitos.

As outras vagas serão preenchidas observando-se os critérios já expostos e aplicáveis ao sistema proporcional conforme o quociente eleitoral pelos candidatos da lista elaborada pelos partidos políticos, cujas vantagens e defeitos já são de todos conhecidos.

Porém, há que se considerar que teríamos a novidade da eleição de parte dos representantes pelo sistema distrital, fato que pode estimular os eleitores a acompanharem os deputados que elegeram tanto num quanto noutro sistema – recorde-se que o eleitor votará em dois candidatos, um em cada sistema.

4.5. Sistema distrital puro ou distrital misto

No embate dos dois, a primeira tendência é a de se defender a adoção do sistema misto, pois se continuaria com o voto proporcional, que o povo brasileiro já conhece, para eleger deputados pelo sistema proporcional, e a novidade ficaria, apenas, no voto distrital, para a eleição dos candidatos inscritos pelo distrito onde está inscrito e vota o eleitor. E, como já se disse, a maior facilidade do eleitor em acompanhar o desempenho do deputado distrital poderá vir a ser um estímulo para que se faça o mesmo em relação ao outro candidato que ele elegeu pelo voto proporcional. Há quem diga que o sistema distrital misto resolveria, apenas, uma parte dos problemas, pois os candidatos e os eleitos pelo sistema proporcional, menos sujeitos à fiscalização direta, tenderiam a manter os desvios de conduta, justamente o que se pretende eliminar com a reforma política.

Roberto Pompeu de Toledo (2006, p. 126) diz que “o atual sistema de eleição de deputado caducou, mas o distrital misto pode ser pior”, afirmando ainda que

“o voto distrital misto é um frankenstein dobrado em esfinge. Além de monstro feito de peças incompatíveis, impõe ao eleitor o enigma

de entendê-lo ou ser devorado. Com a agravante de que – pobre eleitor – é certo que será devorado”.

4.6. Sistema alemão

Uma Federação, como o Brasil, a Alemanha adota o sistema de voto distrital misto para as eleições do *Bundestag*, o equivalente de nossa Câmara dos Deputados, que é composto de, no mínimo, 598 membros. Mínimo, porque esse número, dependendo da votação obtida pelos partidos no voto proporcional, pode ser elevado de acordo com o resultado da votação obtida pelos partidos na votação proporcional.

Cada Estado dispõe de uma representação proporcional ao de sua população.

Metade das cadeiras (299) é eleita pelo sistema distrital, sendo que cada Estado federado alemão é dividido em distritos, conforme a sua população. Como no sistema misto tradicional, cada partido político concorre com um único candidato por distrito, sendo eleito o mais votado.

Portanto, o eleitor conta com dois votos. Um voto é destinado ao partido ou legenda de sua simpatia e as cadeiras restantes são preenchidas segundo o sistema eleitoral proporcional, em listas fechadas apresentadas pelo partido político em âmbito estadual.

Essas listas desconsideram os distritos, de modo que os candidatos fazem campanha no território do Estado e são votados por eleitores de todos os distritos do Estado.

O outro voto é dado para eleger o candidato de sua preferência e inscrito em um determinado distrito eleitoral. Nesse segundo caso, será eleito o candidato mais votado, pelo voto majoritário.

4.6.1. Cláusula de barreira

Um pequeno parêntese. Para obter representação na Câmara dos Deputados, um partido – tal como se tentou introduzir no Brasil – deve ter pelo menos 5% dos votos. Ou ter conseguido eleger três ou mais deputados distritais.

Essa cláusula foi pensada para evitar a presença de partidos pequenos pouco representativos – mas capazes de gerar dificuldades na formação de maioria necessária para governar, lá muito mais importante do que aqui por força do parlamentarismo –, tal como ocorreu na República de Weimar, ou mesmo com a eleição de grupos extremistas.

4.6.2. *Überhangmandate* ou mandatos suplementares

Por esse mecanismo compensatório, quando necessário, são criadas vagas adicionais para empossar todos os eleitos pelos distritos, acima do número de parlamentares que seus partidos poderiam eleger pelo quociente obtido no voto proporcional. Por isso, o mínimo de 598 cadeiras que pode chegar, teoricamente, a 800. A legislatura eleita em 2013 e que atualmente compõe o *Bundestag* conta com 630 membros.

Funciona assim: um partido tem direito a cinco cadeiras no parlamento e venceu a eleição em cinco distritos. Sem problemas, nesse caso, pois cada vencedor ocupará uma vaga, independentemente da categoria na qual seu lugar estava em disputa (distrito ou geral). Porém, se tiver direito a cinco vagas e, apenas, três de seus candidatos tiverem vencido nos distritos, as vagas faltantes serão preenchidas de acordo com uma lista ordenada de candidatos, divulgada pelo partido antes da eleição.

4.6.3. Rede de segurança

Segundo publicação veiculada na internet pela rádio alemã Deutsche Welle,⁷ por esse expediente um candidato pode ter duas chances de ser eleito, e dá o seguinte exemplo: o nome da chanceler Angela Merkel aparecerá no topo da lista da CDU (seu partido) nos boletins de voto de Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental. É nesse Estado que fica a sua circunscrição. Na verdade,

ela tem duas oportunidades para ser eleita. Se conseguir a maioria de votos na sua circunscrição, assegura um assento parlamentar. Mas caso falhe essa eleição (por meio do primeiro voto), ainda pode assegurar o lugar de deputada por via das listas do partido (através do segundo voto). Esta forma de “rede de segurança” é um dos pontos problemáticos que os críticos do sistema eleitoral alemão apontam.

4.6.4. Testado por 60 anos

Se esse modelo funciona, ou não, para o Brasil, da forma como está estruturado ou com adaptações, não se sabe. Porém, para superar os problemas que advieram da República de Weimar – nazismo e a Segunda Guerra Mundial – a ponto de tornar a Alemanha de hoje uma bela democracia e um país politicamente estável, esse sistema vem funcionando há mais de 60 anos.

A legislatura eleita em 2013 e que atualmente compõe o *Bundestag* conta com 630 membros.

A pergunta que não se cala é: funciona porque a Alemanha adotou o parlamentarismo? Funcionaria tão bem, ainda que o sistema fosse presidencialista?

A resposta é uma grande incógnita que pode estar sendo respondida por algum outro articulista.

4.7. Sistema de voto em lista fechada

Outro sistema de voto que se encontra em discussão para ser implantado já nas próximas eleições é o das listas fechadas. Essa proposta de mudança tem o apoio do PT e do relator da reforma política na Câmara, deputado Vicente Cândido.

Segundo sua proposta, o voto em lista fechada deverá prevalecer para todos os cargos do Poder

7. Extraído do mesmo artigo objeto da nota de rodapé 2.

Legislativo: deputados, senadores e vereadores, e difere dos sistemas de votos até agora examinados.

Adotada essa sistemática, caberá aos partidos políticos elaborar as listas, bem como ordenar e classificar os candidatos. Nessas condições, os partidos, na prática, já definiriam, antes das eleições, quais seriam os candidatos com prioridade para ser eleitos, dependendo, apenas, do número de votos que esses partidos venham a obter.

Uma das vantagens desse mecanismo é o conhecimento prévio do eleitor de quem serão os possíveis eleitos e possíveis suplentes.⁸ Também, desincentivaria o culto à personalidade, com o fortalecimento dos partidos.

Esse modelo foi outrora defendido pelo presidente Michel Temer, que, agora, com o fim do financiamento das campanhas eleitorais nos moldes antigos – pelas empresas e com as distorções conhecidas –, a ele se opõe, tal como afirmou em entrevista a Roberto D’Ávila em programa na GloboNews.⁹

Para evitar o “caciquismo partidário” na escolha dos candidatos e a respectiva classificação na lista, está sendo sugerido que a elaboração das listas seja precedida de algum tipo de votação pelos membros dos partidos por meio de prévias, convenções ou primárias.

No entanto, contrariando essa sugestão, há quem sustente que o voto em lista poderá vir a favorecer os atuais detentores de mandato, pois o Congresso estaria pretendendo aprovar um dispositivo que coloca automaticamente todos os atuais deputados no topo das listas dos partidos ou coligações.

Embora não pareça, diversos países adotam esse sistema de voto em lista fechada. São eles: Argentina, Austrália, Israel, Itália, Nova Zelândia (distrital misto), Portugal e Uruguai, dentre outros.

Ao lado do voto em listas fechadas, o relator da reforma na Câmara propõe a adoção do voto distrital. Ou seja, introduzir-se-ia o sistema distrital misto, de tal sorte que a metade das vagas seria

escolhida por lista preordenada e a outra metade, pelo sistema do voto distrital. Nesse ponto aproximando-se do sistema alemão, que já foi anteriormente tratado.

Em artigo divulgado pelo *Jornal da USP*, em 10/4/2017, o professor de Ciência Política da mesma universidade, José Álvaro Moisés, afirmou que o voto em lista fechada garante mais poderes aos eleitores, já que eles poderão avaliar os partidos como um todo, e não os candidatos individualmente, evitando-se o chamado “efeito Tiririca”.

Porém, o professor, tal como defende o relator do projeto, entende que o voto em lista fechada só funciona se for adotado em conjunto com o voto distrital, ou seja, um modelo misto de votos, o qual, como visto, permite que o eleitor vote no representante que deseja para o seu distrito e, no segundo voto, escolha o partido com o qual ele mais se identifica.

Acredita-se que, para funcionar bem, o sistema de listas fechadas dependerá do conhecimento que os eleitores terão de quem integra as listas definidas pelos partidos, pois só assim poderá decidir em qual lista votar.

5 Conclusão

Por tudo o que se viu e, principalmente, pelas sucessivas crises políticas e escândalos que o país tem enfrentado desde a restauração da democracia, envolvendo o financiamento das campanhas políticas, obtenção de maioria parlamentar, por métodos escusos, tem-se que alguma coisa deve ser feita. Tarefa que compete aos nossos políticos, com o auxílio dos eleitores, que devem se empenhar para eleger melhores representantes para os diversos cargos

8. Tal como os titulares, os suplentes seriam os candidatos que figuram na sequência dos eleitos na lista partidária.

9. Ele também afirmou: “Eu não tenho tanta simpatia pela lista fechada [...]. Não quero ingressar nas questões do Congresso Nacional, mas, se eu pudesse dizer, eu diria que a melhor fórmula é o voto majoritário”.

no Executivo e Legislativo. A esperança é que a publicação dessa revista possa contribuir, em alguma medida, para o aperfeiçoamento do nosso sistema de governo e sistema de voto. O que não se espera é que nada seja feito para tentar mudar o *status quo*.

Reforma política que, ao lado de uma imprescindível alteração da Constituição, para que prevaleça o respeito ao princípio da proporcionalidade, na distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, deve ser acompanhada da adoção de novo sistema de voto.

Apesar das críticas contundentes de Roberto Pompeu de Toledo, nos parece que, dentre os sistemas conhecidos, o sistema distrital misto, haja vista a familiaridade do eleitor brasileiro com o voto proporcional, é o que mais facilmente seria assimilado. Ficando a novidade com a eleição de candidatos que se apresentarem pelos distritos.

Com ele, de um lado as campanhas seriam menos custosas, pois, na divulgação dos candidatos ao primeiro voto, ela seria em favor do partido político e, no segundo, restrita aos candidatos cada um dos distritos e limitada ao território destes. Sem falar, como já se disse, que os eleitores terão mais facilidade para acompanhar e fiscalizar o exercício do mandato, ao menos, dos deputados eleitos pelo sistema distrital. Possibilitando, com o passar do tempo, que igual acompanhamento e fiscalização da vida parlamentar se estenda aos eleitos pelo sistema proporcional, incluídos na lista partidária aberta como hoje ou fechada, se assim se vier a decidir. Nesta última hipótese, desde que a montagem das listas e ordem de classificação dos candidatos seja precedida de algum mecanismo democrático (prévias, convenções, primárias, etc.). ■

Bibliografia

DE TOLEDO, Roberto Pompeu. Frankenstein e esfinge ao mesmo tempo. *Veja*, São Paulo, ed. 1.997, ano 39, n. 40, 11 out. 2006. Seção Ensaio, p. 126.
HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O

Federalista. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.
SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

A imprescindível mudança dos sistemas de governo e partidário.

Bolívar Lamounier

Doutor em Ciência Política pela University of California at Los Angeles. Assessor acadêmico do Clube de Madri. Membro das Academias Paulista de Letras e Brasileira de Ciências. Autor de *Liberais e antiliberais: a luta ideológica de nosso tempo* (Companhia das Letras, 2016).

Sumário

1. Introdução: reformar o quê, como, para quê?
2. Sistema de governo, partidos políticos e durabilidade do regime democrático
3. Presidencialismo, parlamentarismo e efetividade decisória
4. À guisa de conclusão

Bibliografia**1 Introdução: reformar o quê, como, para quê?**

Embora o debate sobre a reforma política venha se arrastando já há mais de 30 anos, os políticos, cientistas políticos e publicistas que dele participam raramente se detêm nas questões que considero indispensáveis: **reformular o quê, como, para quê?** Indo direto ao assunto sem abordarem essas questões prévias, os autores dos inúmeros textos disponíveis consciente ou inconscientemente se dispensam de explicitar a visão de conjunto da qual presumivelmente se valeram na elaboração de seus diagnósticos. E assim o debate prossegue com uma notável falta de clareza quanto ao que precisa ser reformado e aos objetivos mais amplos, direi mesmo estratégicos, de uma eventual reforma.

Começando pelo “como”, ou seja, pelo *modus faciendi* de uma futura reforma, devemos desde logo ressaltar um retrocesso ocorrido após o plebiscito de 1993 sobre o sistema e a forma de governo.

Daquele momento em diante, em nome do realismo, convencionou-se que a reforma haveria de ser “fatiada”, minimalista, tendo em vista a dificuldade de aprovação de projetos abrangentes no Congresso Nacional. Tal ponderação faz sentido, sem dúvida, mas deve ser entendida como uma postulação metodológica, não como um imperativo inarredável que se sobrepõe à reflexão de substância quanto ao “quê” e ao “para quê” da reforma. Sem esquecer que mesmo as finas fatias que começaram a ser cogitadas na década final do século passado não percorreram com a suavidade esperada o trato digestivo dos senhores senadores e deputados.

Não se veja no parágrafo anterior um endosso incondicional ao *modus faciendi* abrangente precedentemente adotado, que culminou no plebiscito de 1993. Submeter uma matéria complexa como o sistema de governo a uma consulta plebiscitária é um patente disparate. À parte o fato de que a maioria dos plebiscitos de que se tem notícia serviu a propósitos claramente manipulativos, é preciso reconhecer que esse tipo de consulta faz sentido quando os objetos em consideração comportam formulações simples e dicotômicas: **sim ou não**. E, não menos importante, o aspecto político: o resultado de um plebiscito tende a petrificar a questão por muitos anos, uma vez que o lado vitorioso invariavelmente questiona a legitimidade de ações voltadas para o reexame da questão.

Sábio, portanto, o argumento de Assis Brasil (1931), apontando a superior racionalidade do sistema representativo “em sua elaboração completa” sobre o “simples plebiscito”. O primeiro, ele escreveu, combina a legítima expressão da vontade popular com a possibilidade “da discussão metódica, necessária para o completo esclarecimento dos assuntos, para a possível modificação do próprio modo de propor o objeto a resolver, e até para acenar a responsabilidade das opiniões e dos seus portadores” (meu manuscrito: LAMOUNIER, 1996, p. 47). Ou seja, no mundo atual, o ideal democrático não consiste em retornar ao instituto

medieval do mandato imperativo, ou à “vontade geral” de Rousseau, mas sim mediante mecanismos institucionais que possibilitem uma interação racional e mutuamente inteligível entre governantes e governados.

Submeter uma matéria complexa como o sistema de governo a uma consulta plebiscitária é um disparate.

No que respeita ao sistema de governo, a história política brasileira registra marcantes especificidades em relação aos demais países latino-americanos: a experiência monárquica e o sistema de governo parlamentar durante o século 19; a presença de uma importante corrente parlamentarista desde os primórdios da República – incluindo Sílvio Romero e Rui Barbosa na Primeira República e Raul Pila, Afonso Arinos e Franco Montoro na de 1946; o interregno parlamentarista de 1961-1963, implantado como saída para o impasse político-militar que se seguiu à renúncia do presidente Jânio Quadros e, finalmente, os já mencionados embates por ocasião da Constituinte de 1987-1988 e do plebiscito de 1993. É oportuno ressaltar que a mudança do sistema de governo é cogitada em praticamente todas as situações críticas que nosso país atravessa.

Outra observação preliminar indispensável é a de que todo diagnóstico e toda proposta de reforma se apoiam, implícita ou explicitamente, nas preocupações predominantes na agenda pública do respectivo período, tomada como referencial pelos agentes relevantes do processo político. Nos anos 1980, quando o Brasil transitou do regime militar para o regime civil e democrático, a preocupação fundamental era claramente a **estabilidade política**. A terrível experiência da Argentina, do Brasil e do Chile com regimes autoritários, ainda vívida na memória de todos, foi o alfa e o

ômega dos debates referentes à reorganização institucional. Esse, compreensivelmente, foi o fulcro das discussões, nas quais, é importante lembrar, os estudiosos brasileiros puderam contar com a colaboração de uma plêiade de pesquisadores de outros países, alguns dos quais serão referidos na próxima seção deste texto.

2 Sistema de governo, partidos políticos e durabilidade do regime democrático

No período constituinte de 1987-1988 e na campanha para o período de 1993, como já se notou, o argumento central dos parlamentaristas foi o de que tal regime, por ser mais flexível, é menos vulnerável a crises e rupturas que o presidencialismo. Nessa mesma linha, no meio acadêmico internacional, a tese de que o presidencialismo é mais vulnerável a crises e rupturas constitucionais foi retomada com vigor, nos anos 1980, pelo cientista político Juan Linz, cuja obra estimulou numerosos estudos comparativos.¹ Baseando-se em extensos levantamentos empíricos, Stepan e Skach (1993) e Przeworski *et al.* (2000) deram notável respaldo ao argumento de Linz, indicando que os regimes parlamentaristas são de fato menos vulneráveis a crises e mais aptos a garantir a continuidade democrática que os presidencialistas. Na discussão brasileira do período constituinte, um foco importante do debate foi se a maior durabilidade da democracia sob o parlamentarismo se devia realmente à mecânica institucional desse sistema ou a ser ele mais frequente entre os países muito ricos. Da abrangente inquirição que empreenderam, baseada em estatísticas nacionais de todos os continentes, desde a Segunda Guerra Mundial, Przeworski e colaboradores (2000) extraíram uma conclusão taxativa:

“Basta um rápido exame dos padrões descritivos para imediatamente se ver que Linz tinha razão no que concerne à durabilidade desses sistemas institucionais. [p. 129] [...] Democracias presidenciais têm

maior probabilidade de morrer que democracias parlamentaristas, em qualquer nível de desenvolvimento [econômico] [p. 131] [...] Embora não tenhamos identificado com segurança as razões disso, o fato é que as democracias presidenciais são menos duradouras que democracias parlamentaristas. A diferença não se deve ao nível de riqueza dos países onde tais instituições foram observadas, nem ao desempenho econômico deles. E tampouco se deve a qualquer das condições políticas sob as quais elas têm funcionado. Democracias presidencialistas são simplesmente mais ‘quebráveis’, quaisquer que sejam as condições econômicas ou políticas [p. 136]”.

Uma das “condições políticas” a que os autores se referem é o grau de fragmentação partidária. A questão suscitada é se a combinação entre presidencialismo e forte fragmentação do sistema de partidos aumenta ou não a probabilidade de rupturas do processo democrático e consequentes retrocessos autoritários (LAMOUNIER, 1992). Na versão inicial de seu estudo, de 1995, Przeworski *et al.* deram suporte a essa linha de raciocínio, chegando mesmo a afirmar (p. 7) que a combinação entre presidencialismo e minoria parlamentar – praticamente certa quando a estrutura partidária é muito fracionada – equivalia a um *kiss of death* – um beijo de morte – para a continuidade democrática.

Esse argumento aparece atenuado na versão de 2000, em formato de livro (p. 134):

“O fato de um sistema partidário ser altamente fracionado [...] não tem impacto algum na sobrevivência de um ou outro tipo de democracia; mas a inexistência de um partido majoritário tem um forte impacto na estabilidade das democracias presidenciais, que são instáveis quando nenhum partido controla uma maioria de cadeiras na câ-

1. Depois de circular informalmente durante vários anos, o principal texto de Juan Linz sobre sistemas de governo foi publicado em versão definitiva no volume Linz e Valenzuela (1994). Ver também os debates reunidos em Lamounier e Nohlen (1993), as avaliações do plebiscito em Lamounier (1994, p. 253-290) e os estudos quantitativos de Stepan e Skach (1993), e Przeworski *et al.* (1995 e 2000).

mara baixa. Já as chances de sobrevivência das democracias parlamentaristas independem da existência de um partido majoritário”.

A conclusão, de qualquer forma, é que os regimes presidenciais tendem mais à instabilidade onde não exista um partido majoritário na Câmara, ao contrário das democracias parlamentaristas, que não são afetadas por esse fator.

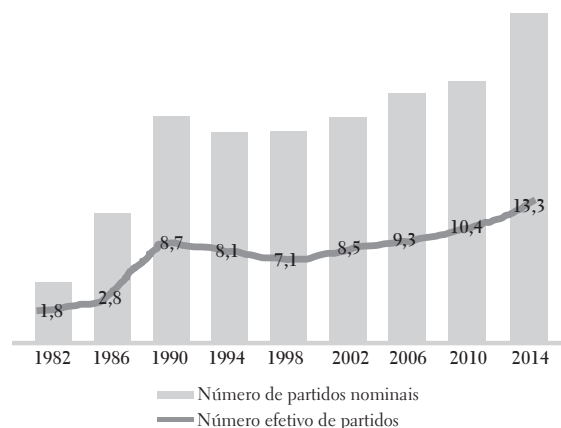
O mau funcionamento do Legislativo e das agremiações partidárias torna as alavancas de poder do sistema parlamentarista ainda mais urgentes.

No Brasil, as implicações políticas do alto grau de fracionamento do sistema partidário têm sido avaliadas com base no conceito de “presidencialismo de coalizão”. Proposto pelo cientista político Sérgio Abranches, esse conceito foi inicialmente recebido com certo otimismo por numerosos cientistas políticos brasileiros, que o viram como uma resposta adequada ao problema do alto fracionamento partidário. Distribuindo ministérios e cargos no Executivo de uma forma proporcional à força relativa dos partidos e mantendo com estes um relacionamento institucional – ou seja, abstendo-se de comprar apoios no varejo –, o presidente da República teria condições de manter uma base eficiente e estável no Congresso Nacional. Meu entendimento vai na direção oposta. Não vejo o “presidencialismo de coalizão” como um modelo ou estrutura institucional com elevado grau de fixação e capacidade de moldar comportamentos futuros, e sim como uma situação contingente, que pode ou não se configurar em determinado governo. Vejo-o, portanto, como uma resposta fadada ao fracasso, de um lado por serem insolúveis os problemas engendrados pela combinação do regime presidencial com um multipartidarismo exacerbado e, de outro, por frequentemente descaracterizar ou anular

políticas públicas benéficas ao país. Daí a acertada avaliação de Abranches, que em 2005 se referiu ao “presidencialismo de coalizão” como um mecanismo “politicamente funcional, mas programaticamente deletério” (apud PEREIRA, 2005).

Num quadro de proliferação partidária desordenada, como é o nosso caso, a chance de o Executivo formar uma base de apoio com duas ou três agremiações é praticamente nula; se o maior partido dispõe de apenas cerca de 20% das cadeiras legislativas, o presidencialismo será “de coalizão” muito mais *par la force des choses* que em virtude de uma opção política racional. O potencial maléfico para a sociedade a que a referida combinação institucional conduz evidenciou-se em sua plenitude no transcurso dos governos Lula, Dilma Rousseff e Michel Temer. Idealmente, portanto, a eventual adoção do parlamentarismo deve associar-se a uma freada enérgica na proliferação partidária. Atrevo-me, porém, a discordar de uma tese amplamente popularizada, a de que o “conserto” do Legislativo e da estrutura partidária seria uma **precondição** para a mudança do sistema de governo. De fato, é comum ouvir-se que o parlamentarismo não pode ser implantado “com esse Congresso”, ou “com esses partidos”. Ora, nas condições brasileiras, o mau funcionamento do Legislativo e das agremiações partidárias torna as alavancas de poder do sistema parlamentarista ainda mais necessárias e urgentes. É o que argumentarei a seguir.

Fragmentação partidária na Câmara, 1982-2014



Até 1990, conquanto a **proliferação de siglas** fosse acentuada, a **fragmentação** era ainda moderada.² Do Congresso Constituinte em diante, a fragmentação se acelerou: 21 partidos obtiveram representação no Congresso em 1990, e 18 nas eleições de 1994 e 1998. Portanto, o período de 1988-1990 marca a transição de uma situação moderadamente fragmentada para outra em que a fragmentação se exacerbou. Pequenas variações têm acontecido desde então, mas, no geral, o Brasil permanece, no aspecto partidário, como uma das democracias mais fragmentadas do mundo.

Diversos remédios têm sido propostos contra a fragmentação e a instabilidade estrutural do sistema de partidos. Obviamente, não se cogita restringir a liberdade de **formar** agremiações, mas sim estimular a compactação delas, através seja da “cláusula de barreira”, da proibição de coligações em eleições proporcionais, seja ainda, e até mais importante, pela implantação de um sistema eleitoral distrital, puro ou misto.

Que previsão se pode arriscar sobre a evolução do atual sistema partidário, na ausência de uma reforma política formal e abrangente? Será plausível a hipótese de que, na prática, esse sistema tenderá a se simplificar ao longo do tempo, com o desaparecimento de algumas siglas e a compactação das demais? Plausível até o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, esta hipótese parece hoje sumamente improvável. É certo que PSDB e PT atingiram um patamar mais alto de consolidação, apresentando-se ao eleitorado como uma polaridade ideologicamente mais consistente. Mas nada sugere que venham a ser capazes de atrair as demais agremiações para a sua órbita, integrando-os em coalizões efetivas e duráveis. Necessário também frisar a permanência, se não o aumento, de poderosos incentivos à fragmentação, entre os quais o acesso ao financiamento oficial via Fundo Partidário, o horário eleitoral gratuito na tevê e até, no fragor das campanhas, uma elástica oferta de “bocas de aluguel” – indivíduos que se candi-

datam com o aparente objetivo de se eleger, mas cujo interesse real é a remuneração que auferem pelo trabalho sujo de atacar e caluniar adversários no horário gratuito. A persistir tal quadro, o prognóstico mais seguro é o de que mudanças relevantes não aconteçam de forma “natural”.

3 **Presidencialismo, parlamentarismo e efetividade decisória**

Reformar por quê? Como antes assinalai, a instabilidade do regime constitucional, risco intensamente considerado pelos constituintes de 1987-1988, já não é uma ameaça grave no Brasil. Muito mais séria é a baixa eficiência decisória (o risco da “ingovernabilidade”, no jargão dos cientistas políticos), como o evidencia o sofrido andamento de reformas estruturais imprescindíveis no Congresso Nacional. Nunca é demais lembrar que o Brasil é um dos países aprisionados no que os economistas chamam de “armadilha da renda média”: países que conseguiram chegar até com certa facilidade ao patamar de US\$ 10 mil ou US\$ 12 mil de renda anual por habitante, mas não conseguem saltar desse nível para os US\$ 20 mil ou US\$ 25 mil, nível ainda modesto, característico dos países mais pobres da Europa. Com seu PIB por habitante crescendo 3% ao ano, como parece provável, o Brasil levará cerca de 25 anos – uma geração inteira! – para atingir o nível atual da Grécia, e lá chegará com uma distribuição de renda muito pior. Sem exagero, podemos afirmar que esse é o cenário de um ente nacional a caminho de se tornar inviável.

O exposto no parágrafo anterior tem duas implicações imperativas, às quais, no entanto, para

2. Como medida da fragmentação partidária no Legislativo, a simples contagem do número de partidos é um indicador insuficiente, pois superestima o peso das pequenas legendas. A medida adequada é o número de partidos efetivos (N), índice proposto por Markus Laakso e Rein Taagepera (1979), que atribui maior peso aos partidos maiores, daí resultando um indicador politicamente mais realista.

não me afastar da linha principal de argumentação, farei aqui apenas uma referência sucinta. Primeiro, Estado de Direito Democrático não é sinônimo de Estado fraco, letárgico no aspecto decisório e cronicamente vulnerável a crises paralisantes. Segundo – ao contrário do que a doutrina presidencialista apregoa –, regras institucionais rígidas não são garantia de estabilidade (como antes frisei) nem de eficiência decisória (governabilidade). Dito de outra forma, a rigidez, ao contrário do que propala a argumentação presidencialista de toda a América Latina, não garante governos “fortes”. Dado que tal argumento diz respeito ao nível do **sistema** de governo, podemos facilmente reduzi-lo *ad absurdum*, como se todo e qualquer governo presidencialista fosse mais “forte” que qualquer governo parlamentarista. Dito isto, tudo o que se necessita para contraditá-lo é comparar governos como o inglês de Margareth Thatcher ou o alemão de Angela Merkel com os brasileiros de Dilma Rousseff e Michel Temer.

Do ponto de vista institucional, o Legislativo e o Executivo nada devem um ao outro.

Retornemos, porém, a um padrão mais consistente de argumentação. No presente momento brasileiro, o debate sobre mudanças institucionais está sendo retomado sem a desejável clareza no tocante aos objetivos, ou seja, aos “porquês” da reforma, e, pior ainda, com base na mesma equivocada sinonímia rigidez institucional = governo forte.

Nesse contexto, é imperioso ressaltar que o objeto do debate já não é uma situação de instabilidade institucional considerada em abstrato, como o foi durante o Congresso Constituinte de 1987-1988, mas uma instabilidade real já batendo às nossas portas. Tampouco se trata de uma situação

de ineficácia governamental considerada em tese, mas dos graves danos infligidos à economia e à sociedade brasileiras por graves equívocos de política econômica, pelo desperdício de tempo a que o país foi obrigado pelo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, e por riscos que se perpetuam em razão da debilidade do governo Temer.

Assim como no tocante à estabilidade, também em relação à eficiência ou governabilidade, o cerne da questão é, sem dúvida, o sistema presidencialista de governo. O traço essencial desse sistema é, como sabemos, a rigidez. Do ponto de vista institucional, o Legislativo e o Executivo, eleitos em separado, com base em princípios distintos, nada devem um ao outro.

Salvo o amargo remédio do *impeachment* – que envolve o processo político num cipoal jurídico apenas acessível aos especialistas –, um poder não tem como influir sobre o outro; salvo a piedosa recomendação constitucional de que os poderes devem ser independentes, mas harmônicos, inexistente base constitucional para desatar nós num prazo relativamente curto. Assim, seja qual for o tamanho do desastre causado por qualquer dos dois, ou por ambos, eventuais crises só podem ser superadas pela passagem do tempo; não por ações e negociações políticas, mas pelo rígido formalismo do calendário eleitoral.

Essa, sem tirar nem pôr, é a crise latente em que o Brasil vinha se arrastando havia um bom tempo, mas que agora atingiu contornos absolutamente nítidos. No sistema parlamentarista, o chefe de governo (primeiro-ministro) que não disponha de apoio congressional para governar pode ser afastado a qualquer tempo, tenha ou não cometido crime de responsabilidade. E a recíproca é verdadeira. Uma legislatura que se recuse a colaborar com o Executivo, aprovando em tempo razoável medidas de alta relevância para a sociedade, pode ser dissolvida, providência que tem como corolário imediato a convocação de eleições parlamentares antecipadas. O Executivo dispõe, portanto, de uma alavanca po-

derosa para resolver impasses – apresentar seu programa legislativo como questão de confiança. Esse instrumental flexível tem o condão de evitar que os congressistas transformem diferenças razoáveis de avaliação num jogo estéril, num desperdício de tempo que o país não pode tolerar.

4 À guisa de conclusão

Embora uma parcela ao que tudo indica crescente dos políticos brasileiros esteja hoje convencida das vantagens do parlamentarismo, a substituição do presidencialismo por esse sistema é inegavelmente difícil. As dificuldades são em parte técnicas e políticas, mas também ideológicas e culturais. Debilitados e hostilizados pela opinião pública, os legislativos e os partidos sentem-se inseguros para promover a necessária modificação constitucional. Submetida a plebiscito, como ocorreu no Brasil, a questão é absorvida no caldo

da cultura política presidencialista, com seu simbolismo populista e plebiscitário. Antevendo tal dificuldade, muitos adeptos do parlamentarismo inclinam-se a modelos híbridos, como o semipresidencialismo francês, modelo bem aclimatado na França, mas que, na América Latina, suscita preocupações no que concerne à “coexistência”, ou seja, ao relacionamento institucional de um chefe de Estado alçado ao poder mediante eleições diretas com um chefe de governo (primeiro-ministro) escolhido ou avalizado pela Câmara e responsável perante ela. Assim, a transição mais fácil de se efetivar é a do nosso presidencialismo puro ao mencionado híbrido francês. A transição ao parlamentarismo puro – que nos dias de hoje será, sem dúvida, o parlamentarismo “racionalizado” adotado na Alemanha após a Segunda Guerra Mundial – seria muito mais consistente, mas exige um grau de coragem e tirocínio que a nossa classe política ainda não parece possuir. ■

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ASSIS BRASIL, J. F. *Democracia representativa*: Do voto e do modo de votar. 4. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

LAAKSO, Markus; TAAGEPERA, Rein. Effective Number of Parties: A Measurement with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, Washington, DC, v. 12, n. 1, 1979.

LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1996.

_____. Brazil: Toward Parliamentarism? In: LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (Ed.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1994. p. 253-290.

_____. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1992.

_____. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 1991.

_____; NOHLEN, Dieter (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo* – perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo: Loyola, 1993.

LINZ, Juan. An Authoritarian Regime: Spain. In: ALLARDT, E.; LITTUNEN, Y. *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinque: Westermarck Society, 1964.

_____. The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil. In: STEPAN, A. (Ed.). *Authoritarian Brazil – Origins, Policies, Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.

Bibliografia

_____. Crisis, Breakdown, and Reequilibration. In: LINZ, J.; STEPAN, A. (Ed.). *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.

_____. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 1991.

LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (Ed.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1994.

PEREIRA, Merval. Fisiologismo revisitado. *O Globo*, 10 abr. 2005.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, M. E.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. *Economic and Institutional Conditions of the Durability Of Democracy, 1950-1990*. Trabalho apre-

sentado na International Conference on Consolidating Third Wave Democracies – Trends and Challenges, organizada pelo Institute for National Policy Research and International Forum for Democratic Studies. Taipei, Taiwan, 27-30 ago. 1995.

_____. *Democracy and Development* – Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 2000.

STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Quadros metainstitucionais e consolidação democrática. In: LAMOUNIER, Bolívar; NOHLEN, Dieter (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo* – perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo: Loyola, 1993.

F

inanciamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Flavio Croce Caetano¹

Advogado em Direito Eleitoral e Direito Público. Professor de Direitos Humanos na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi secretário nacional de Reforma do Judiciário no período de 2012 a 2015.

Sumário

1. Os partidos políticos e a natureza pública das finanças partidárias
2. Controle externo da gestão financeira dos partidos
3. Arrecadação entre afiliados e dotações públicas
4. Critérios de razoabilidade e objetividade para as dotações públicas
5. Contribuições e doações de pessoas jurídicas
6. Limites ao poder econômico nas campanhas eleitorais

Bibliografia**1 Os partidos políticos e a natureza pública das finanças partidárias**

Os partidos políticos num regime democrático são necessários e sobretudo imprescindíveis para a prática política, motivo pelo qual há um inequívoco interesse público em promover, regulamentar e fiscalizar suas movimentações financeiras.

Aliás, a imprescindibilidade dos partidos políticos decorre diretamente da Constituição da República Federativa do Brasil, ao estabelecer, em seu art. 14, § 3º, inciso V, que uma das condições de elegibilidade é precisamente a filiação partidária, ou seja, ninguém poderá ser eleito se não estiver filiado a uma agremiação partidária.

1. O autor agradece a colaboração de Vitor Marques, advogado e mestrando em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

O mesmo texto constitucional destina um capítulo inteiro ao tema dos partidos políticos. Trata-se do Capítulo V, inserido no Título II, que consagra os direitos e garantias fundamentais. O art. 17 preceitua, dentre outros aspectos, que os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário, estão proibidos de obter recursos de governos estrangeiros e são obrigados a prestar contas à Justiça Eleitoral.

Assim, embora tenham como configuração jurídica a personalidade de direito privado, restando-se, *prima facie*, pelos princípios e conteúdo jurídico do direito privado, os partidos políticos se submetem a disposições de natureza cogente, como, por exemplo, o indispensável registro de seus estatutos perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de acordo com o art. 17, § 2º, da Constituição da República.

A liberdade de dispor sobre as finanças partidárias ficou ainda mais restrita quando, após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650 do Distrito Federal, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu reconhecer a inconstitucionalidade das doações para partidos políticos por pessoas jurídicas, o que, consequentemente, atribuiu maior relevância ao Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) como principal fonte de financiamento, cujo trecho da ementa soa:

“Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95,”² na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões ‘ou pessoa jurídica’, constante no

art. 38, inciso III, e ‘e jurídicas’, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95”.

Cabe ainda mencionar que, mesmo antes desta decisão, as finanças partidárias já possuíam disposições vinculadas em lei federal, sendo a principal a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), que destina o seu Título III às finanças e à contabilidade dos partidos políticos, além da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

Além disso, a cada pleito eleitoral, são editadas resoluções pelo TSE, sendo a mais recente a Resolução TSE nº 23.464/2015,³ que disciplinou, de maneira minuciosa, os procedimentos de prestações de contas das últimas eleições de 2016.

A natureza pública das finanças partidárias justifica-se, deste modo, tanto em virtude da origem dos recursos públicos destinados aos partidos políticos quanto em decorrência da preocupação democrática de se garantir isonomia entre as associações partidárias.

Há interesse público, portanto, tanto no funcionamento dos partidos políticos, garantindo recursos destinados para tal fim, por se tratar de organizações necessárias e fundamentais para o funcionamento do sistema democrático, quanto um interesse fiscalizador, focado na forma como se dará a destinação de tais recursos, garantindo isonomia, prevenindo e coibindo abusos de ordem econômica.

Este contorno público ficou ainda mais clarividente após o julgamento proferido pelo STF pela inconstitucionalidade do financiamento empresarial de campanhas eleitorais, transmutando, de forma muito significativa, as finanças partidárias, que possuíam uma fonte mista de arrecadação, com recursos provenientes da União e doações privadas de pessoas jurídicas, e torna-se praticamente una, sustentada majoritariamente por recursos públicos e doações por pessoas físicas em valores bem menores.

Neste cenário atual, em que as receitas partidárias advindas de recursos públicos ganham relevância, a natureza das finanças partidárias tende

2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>.

3. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234642015.htm#art75>>.

a ganhar maior incidência de princípios característicos do Direito Público, sobretudo no que diz respeito a motivação, transparência e controle.

Ademais, o sistema político democrático possui uma questão posta em todos os países em que vige e de relevância fundamental, qual seja: **quem financia a democracia?**

Idêntico questionamento foi feito pelo ministro do STF, Dias Toffoli, ao proferir seu voto na sessão de julgamento da ADI nº 4.650, nos seguintes termos:

“Do que se trata, neste julgamento? Do financiamento da democracia. Quem financia a democracia? É o povo ou são os grandes grupos econômicos? É isso que está em jogo. Nada mais, nada menos. Não é financiamento de campanha, não é financiamento de partido político, é sobre quem pode financiar a democracia no Brasil. Quem financia a democracia no Brasil? São as corporações ou a cidadania? É isso que está em jogo”.

Compreende-se que, para que o jogo democrático ocorra de forma isonômica e imparcial, sem preferências prévias, nem discriminações odiosas que interfiram no seu desenrolar, cabe ao Estado determinar as condições e as possibilidades para que se pratique a democracia, colocando assim maiores barreiras na interferência do poder econômico sobre o sistema político.

É imprescindível que tal controle seja rígido e eficaz e com participação social. A título de exemplo, podemos mencionar que a recente proibição ao financiamento empresarial de campanha causou, em paralelo, uma anomalia, bem evidenciada nas eleições municipais de 2016: a questão do autofinanciamento.

Veja-se: podem doar às campanhas eleitorais as pessoas físicas, até o limite de 10% dos rendimentos auferidos no ano anterior. Ocorre que candidatos ao pleito em disputa podem se autofinanciar, não havendo, em tal hipótese, um limite legal estabelecido como teto.

Assim, candidatos de maior poder aquisitivo, inevitavelmente, acabam tendo vantagens sobre

candidatos menos abastados, uma vez que podem financiar a integralidade de sua campanha, o que gera um ilegítimo desequilíbrio no pleito em virtude do fator econômico.

Daí a necessidade do estabelecimento de um sistema eficaz de fiscalização das finanças político-partidárias, de forma a assegurar que o jogo democrático se desdobre isonomicamente, o que justifica, repise-se, a necessidade de um regime jurídico que extrapole o exclusivamente privado, com normas de Direito Público cogentes e direcionadas a resguardar a democracia.

2 Controle externo da gestão financeira dos partidos

Como explicado anteriormente, um sistema que se pretenda genuinamente democrático não pode prescindir de mecanismos de controles que sejam eficientes, eficazes e, também eles, democráticos.

Um sistema que se pretenda genuinamente democrático não pode prescindir de mecanismos de controles que sejam eficientes.

Sendo assim, e considerando que os partidos políticos, repita-se, são pessoas jurídicas de direito privado, necessitam adotar procedimentos de **governança** que, minimamente, garantam maior eficiência, economicidade, controle e, sobretudo, transparência no seu funcionamento diário e em especial no período eleitoral.

Trata-se de ideia que decorre do próprio conceito de Estado Republicano. Como se sabe, a concepção de *res publica* indica “assunto público”, ou seja, no Brasil, ao adotarmos um sistema em que os eleitos alcançam tal objetivo via voto direto pelos cidadãos, estamos indicando,

portanto, que tal procedimento é de notório e indiscutível interesse público.

Entende-se, portanto, que, num Estado Republicano, não basta adotar mecanismos de escolhas diretas, é preciso que tenhamos um acompanhamento cada vez mais minucioso, direto e permanente do povo sobre as instituições e seus instrumentos de funcionamento, para que, assim, não só o processo de votação tenha o sintoma da República, mas todo o seu desenrolar.

Aqui, não se pretende adotar as práticas e princípios da Administração Pública para os partidos políticos. Na verdade, o empenho deve se dar no sentido de que neste delicado momento em que partidos políticos vivem em descrença por parte da sociedade, as respostas práticas sejam efetivas e denotem maior transparência.

Incorporar um mecanismo de transparência nos gastos, de fácil acesso, adotar procedimentos de compras que permitam economicidade, constituir um mecanismo em que os próprios filiados e sociedade de maneira geral possam controlar o funcionamento financeiro de um partido são medidas que respondem ao sentimento de descrédito posto na sociedade e atendem também à sempre recomendável *accountability*.

Hodiernamente, além da necessária submissão às normas contábeis elaboradas pelo Conselho Federal de Contabilidade, o controle externo da gestão das finanças dos partidos políticos é realizado através da apreciação e julgamento das prestações de contas anuais e eleitorais pela Justiça Eleitoral, que pode, inclusive, se valer da requisição do auxílio de técnicos do Tribunal de Contas da União ou dos Estados, conforme dispõem os arts. 30 a 44 da Lei nº 9.096/1995, contando sempre com a atuação também do Ministério Público Eleitoral. São de fato medidas tendentes a atender justamente à necessária *accountability*, que, por seu turno, deverão fortalecer a democracia se bem implementadas.

3 Arrecadação entre afiliados e dotações públicas

A arrecadação de finanças para um partido político tem como objetivo máximo o financiamento do sistema político, imprescindível para a democracia. Portanto, antes de qualquer juízo sobre quais devem ser as fontes de arrecadação para um partido político, não podemos esquecer que, na verdade, estamos tratando do financiamento de um sistema que tem como objetivo garantir a democracia representativa, sendo os partidos políticos os autênticos condutores da vontade manifestada pelos setores da sociedade, através da eleição de seus representantes no momento do voto.

Sendo assim, acredita-se que esta reflexão deva ser norteadada pelo exato sentido e alcance do princípio da isonomia. Temos no Brasil uma realidade social extremamente desigual. Transportar esta desigualdade para o sistema político é fortalecer a desigualdade social e, via de regra, impossibilitar que camadas populares tenham representatividade político-institucional.

Sem sombra de dúvidas, é preciso compreender o art. 5º, *caput*, da Constituição da República, o qual afirma que “todos são iguais perante a lei”, e levá-lo à luz para construirmos um sistema de financiamento que seja reflexo desta concepção, fazendo aqui a ressalva de que é preciso considerar tal igualdade em seu aspecto material, envolvendo, assim, a realidade do país que vivemos e quais são os agentes que interferem no resultado eleitoral e de que forma interferem.

Posto isso, lembremos que, até a eleição de 2014, podiam doar para as campanhas eleitorais as pessoas jurídicas, com limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior, e pessoas físicas, limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior. Contudo, a partir da eleição de 2016, candidatos e partidos somente puderam receber doações eleitorais de **pessoas físicas**, com o

limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior, e admitiu-se também doação de bens estimáveis para a campanha em até R\$ 80 mil. Acrescente-se ao pacote de mudanças – este de grande impacto – a possibilidade de autofinanciamento integral da campanha.

Com este novo cenário a partir de 2016, recursos provenientes do Fundo Partidário passaram a ter destaque e relevância crucial para custeio das campanhas eleitorais.

Entende-se que o pretendido pela sociedade de modo geral é reduzir os gastos de campanhas eleitorais. Para isso, é fundamental que se tenha implementado, e em pleno e eficiente funcionamento, um sistema político que de fato possibilite o barateamento das campanhas. Os valores gastos em campanhas eleitorais possuem relação direta com o sistema político praticado, daí a importância crucial do tema.

4 Critérios de razoabilidade e objetividade para as dotações públicas

O desafio do sistema eleitoral é moldá-lo de tal forma que garanta o máximo de isonomia e democracia entre os candidatos, fazendo com que a escolha do candidato pela sociedade se dê por identidade de projetos, ideologia política, e não pelo despendimento de recursos em uma campanha eleitoral.

Recorrendo aos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu *Curso de Direito Administrativo* (2014), temos que **razoabilidade** é a escolha e a identificação da opção mais adequada frente às várias possibilidades existentes para que um administrador decida. Já a **proporcionalidade**, para o mesmo jurista, é adotar a medida adequada na extensão e intensidade correspondente ao demandado.

Transportando estes conceitos para o sistema eleitoral, tem-se que adotar a razoabilidade e proporcionalidade para as dotações públicas significa

encontrar critérios que permitam a distribuição de recursos para os partidos de modo democrático e transparente.

O tema das doações de pessoas jurídicas a partidos políticos é um dos mais tormentosos na atualidade.

Para encontrar com exatidão esta fórmula, é preciso uma reestruturação geral do sistema eleitoral. Ao mesmo tempo em que é razoável que esta formulação passe pela representatividade dos partidos no Congresso Nacional, há que se prezar pela proporcionalidade e, assim, não extinguir as minorias hoje representadas no parlamento nacional.

Optar por dotações públicas para financiar o sistema político é prever no orçamento federal a utilização dos recursos financeiros. Significa garantir que o sistema tenha um financiamento público, com recursos de toda a sociedade brasileira.

5 Contribuições e doações de pessoas jurídicas

O tema das doações e contribuições de pessoas jurídicas a partidos políticos e a campanhas eleitorais é um dos mais tormentosos na atualidade, tendo preocupado as grandes democracias do mundo, com recentes escândalos envolvendo países como Alemanha, Itália, França e Estados Unidos da América.

Em nosso país, o assunto ganhou enorme importância com o primeiro pleito eleitoral após a redemocratização, que culminou com a eleição de Fernando Collor de Mello, sendo descoberto um enorme esquema de “caixa dois” coordenado pelo seu tesoureiro, Paulo César Farias.

Naquela eleição vigorava a Lei nº 5.862, de 1971, que proibia o financiamento por pessoas jurídicas.

dicas. Findo o escândalo Collor, com a decretação de seu *impeachment*, houve intensa mobilização para que fossem moralizadas as finanças das campanhas eleitorais, tendo sido aprovadas leis que passaram a permitir as doações por pessoas jurídicas (Leis nºs 8.713/1993, 9.100/1995, 9.096/1995 e 9.504/1997). Este regime perdurou nas eleições de 1994 até as últimas de 2014.

Recentemente, tal prática nociva à democracia foi finalmente expurgada de nosso ordenamento jurídico, em **julgamento histórico** proferido pelo STF da ADI nº 4.650, do Distrito Federal, proposta pela OAB, que decidiu pela inconstitucionalidade de doações eleitorais por pessoas jurídicas.

Funcionando como relator da referida ADI, o ministro Luiz Fux foi enfático ao criticar o desequilíbrio do pleito gerado pelo poder econômico, ao afirmar que:

“Ocorre que a excessiva penetração do poder econômico no processo político compromete esse estado ideal de coisas na medida em que privilegia alguns poucos candidatos – que possuem ligações com os grandes doadores – em detrimento dos demais. Trata-se de um arranjo que desequilibra, no momento da competição eleitoral, a igualdade política entre os candidatos, repercutindo, conseqüentemente, na formação dos quadros representativos. O quadro empírico também aqui é decisivo para demonstrar o que se acaba de sustentar”.

À época atuando como presidente da Suprema Corte, o ministro Joaquim Barbosa demonstrou profunda indignação com o caráter não republicano das doações feitas por pessoas jurídicas:

“O financiamento de campanha pode apresentar para a empresa, assim, um meio de acesso no campo político suscetível de propiciar benefícios outorgados pela pessoa eleita. É o chamado ‘toma lá dá cá’, tão conhecido de todos aqueles que acompanham a vida política brasileira.

Proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico

significa, pois, impedir que o resultado das eleições seja norteador pela lógica do dinheiro e garantir que o valor político das ideias apresentadas pelo candidato não dependa do valor econômico do vetor comunicacional que as veicula”.

Compartilhando a mesma preocupação com a lisura do pleito eleitoral, o ministro Dias Toffoli combateu os malefícios das doações de pessoas jurídicas, preconizando que:

“Não é demais ressaltar que o processo eleitoral é o principal instrumento de efetivação do modelo democrático representativo, pois viabiliza a concretização dos ideais republicano e da soberania popular. E, para que a genuína vontade popular se consubstancie, é preciso que esse processo eleitoral garanta que a escolha dos representantes políticos pelos cidadãos se dê mediante campanhas livres e equânimes. E, nesse sentido, o texto constitucional também não deixa dúvidas acerca da vedação da participação das pessoas jurídicas no financiamento do processo eleitoral brasileiro”.

E, ainda, o ministro Ricardo Lewandowski expôs, com veemência, a defesa da democracia ao se posicionar pela inconstitucionalidade das doações por pessoas jurídicas:

“Quando se permite, tal como enseja nossa legislação, que o poder econômico influencie as eleições, a legitimidade dos pleitos fica irremediavelmente tisonada, porquanto desatendido fica axioma basilar da democracia, reiterado em todas as nossas constituições e gravado na atual”.

Desse modo, a partir do julgamento proferido pela Suprema Corte de que as doações por pessoas jurídicas representam a captura do processo político pelo poder econômico e, portanto, deveriam ser proibidas por evidente inconstitucionalidade, foi editada a Lei nº 13.165/2015 (chamada Lei da Minirreforma Eleitoral), buscando reduzir os gastos das campanhas eleitorais e disciplinando o novo formato das doações eleitorais para as eleições de 2016, fundada em contribuições de pessoas físicas e de recursos públicos oriundos do Fundo Partidário.

6 Limites ao poder econômico nas campanhas eleitorais

Até as eleições presidenciais de 2014, era comum recebermos notícias de volumosas doações de empresas para campanhas eleitorais. Empresas doavam quantias estrondosas para distintos candidatos, muitas vezes rivais, o que sugeria o inevitável questionamento: até que ponto determinada empresa estaria comprometida com o projeto A ou projeto B, ou se, na verdade, o objetivo final era manter relações cordiais, e muitas vezes não republicanas, com o eventual eleito.

No julgamento da ADI nº 4.560, ao proferir seu voto, o ministro Luís Barroso chegou inclusive a formular a seguinte indagação:

“Que ideologia é essa em que você apoia um lado e apoia o outro? Você quase neutraliza o tipo de colaboração que está dando”.

Seja qual fosse a real intenção, de cunho objetivo ou subjetivo, a conclusão é de que o poder econômico sempre teve na prática política um dos seus instrumentos para viabilizar muitos dos seus anseios. Quando a prática política torna-se refém desta interferência, surge um cenário em que a maior parte da população, que sobrevive com singelos salários, vê seus interesses tutelados por pequenos grupos de poder com muita inserção no universo político, interesses estes muitas vezes contraditórios.

Com o julgamento pelo STF da inconstitucionalidade de pessoas jurídicas doarem para campanhas eleitorais, retira-se desta vedação uma das maneiras de tentar evitar a cooptação do sistema político pelo sistema financeiro.

Seguindo o raciocínio da isonomia nas eleições entre partidos e candidatos, é preciso construir um sistema eleitoral que não permita que as decisões políticas curvem-se aos interesses econômicos de determinados setores.

O voto é o instrumento democrático essencial para a transformação social e a diminuição da desigualdade. Ao permitir que a vontade de mi-

lhões fosse capturada por um sistema diverso do democrático em virtude de interesses econômicos localizados em alguns setores, amesquinha-se a ferramenta mais valiosa do cidadão brasileiro no momento em que escolhia seus representantes.

O voto é o instrumento democrático essencial para a transformação social.

Para os candidatos eleitos, acredita-se que, tendo um sistema que não impulse *a priori* nenhuma vinculação com determinado grupo social que possa representar a submissão da independência política ao poderio econômico, representa maior liberdade para o eleito, para que ele cumpra os compromissos públicos assumidos e não fique refém de nenhuma vontade escusa.

Sendo assim, temos hoje um sistema que majoritariamente depende de recursos públicos para suportar as campanhas eleitorais, além das doações de pessoas físicas, ainda em pequeno volume.

Ainda com a intenção de limitar o poder econômico, merece especial atenção a aberração permitida atualmente pela lei eleitoral, qual seja a do autofinanciamento integral, que permite que o próprio candidato financie a totalidade de sua campanha eleitoral, sem qualquer limitação.

Por óbvio, tal permissivo legal estimula candidaturas de pessoas de elevado poder aquisitivo, que, sem limite para doação em proveito próprio, concorrem em absoluto desequilíbrio de forças com os demais candidatos, sobressaindo o interesse econômico em detrimento do interesse público.

Ao proferir seu voto na ADI nº 4.560, o ministro Marco Aurélio Mello, cuja trajetória como magistrado também é marcada por intensa atuação perante a Justiça Eleitoral, expôs seu posicionamento sobre a situação crítica que vivemos em nosso país:

“[...] o Brasil vive profunda crise de representatividade política marcada pelo distanciamento entre as pretensões e anseios sociais e as ações concretas dos mandatários políticos. Os representantes fazem prevalecer, além de interesses próprios, os propósitos nada republicanos daqueles que financiaram as campanhas eleitorais que os levaram aos cargos. A causa principal desse descolamento está na forma de conduzir o processo de escolha dos representantes no Brasil. O valor da igualdade política é substituído, desde o primeiro momento, pela riqueza das grandes empresas doadoras que controlam o processo eletivo. Não vivemos uma democracia autêntica, mas uma plutocracia – um sistema político no qual o poder é exercido pelo grupo mais rico, implicando a exclusão dos menos favorecidos”.

Apontando para soluções que precisam ser adotadas, no mesmo julgamento da ADI nº 4.560, o ministro Luís Barroso formulou as seguintes ponderações:

“[...] nós precisamos criar um sistema eleitoral mais barato e, conseqüentemente, mais autêntico, mais democrático, mais republicano e mais capaz de atender as demandas por moralidade pública da sociedade brasileira”.

É claramente necessário avançarmos e construirmos um modelo que contribua para a redução dos gastos e que assegure a isonomia entre os candidatos. Tramita no Congresso Nacional um projeto de reforma política de relatoria do deputado Vicente Cândido (PT-SP), o qual, dentre outras inovações importantes, prevê a criação do Fundo Especial para Financiamento da Democracia, que objetiva a justa distribuição de recursos entre as candidaturas, bem como coibir o abuso do poder econômico.

Tema igualmente importante em debate refere-se à forma de votação. Enquanto hoje vigora o sistema proporcional com voto aberto, há aqueles que sustentam a adoção de lista preordenada (ou fechada), um modelo que diminui os gastos com a campanha, uma vez que permite que todos os partidários façam uma única campanha em conjunto. Para os críticos, tal sistema violaria o princípio do voto direto, por não permitir o voto no candidato, mas apenas no partido político, e, portanto, seria inconstitucional por violar cláusula pétrea.

Outras propostas defendem a adoção de distritos, seja através do sistema conhecido como “distritão”, que poderá levar ao encarecimento de campanhas e enfraquecimento de partidos, ou o sistema distrital misto, modelo praticado na Alemanha, que permite que o eleitor vote tanto para o candidato do distrito como para a lista preordenada pelo partido político.

Por fim, é chegada a hora de uma reforma política que tenha como horizonte a redução dos custos das campanhas, criando um modelo que deixe as campanhas mais atraentes ideologicamente e menos remuneradas; criar ferramentas para controlar gastos e receitas utilizadas pelos partidos políticos e em especial no processo eleitoral; adotar um sistema de financiamento público que sirva de barreira à submissão do poder político ao poder econômico; além de garantir que a participação na política não seja um espaço desigual a partir das condições particulares do seu participante.

Desta forma, dar-se-á um passo importante e decisivo, valorizando a cidadania e a democracia brasileiras. ■

Bibliografia

MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

Federalismo fiscal e reforma política.

Heleno Taveira Torres

Professor titular de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP. Advogado.

A relação entre federalismo e reforma política é inevitável. Sem a urgência de uma necessária reforma política, seguramente as dificuldades para implementar uma reforma do pacto federativo irão se perpetuar. Urge que seja implementada uma ordem coerente com as diferenças regionais, que a Constituição seja cumprida quanto ao regime jurídico das regiões, que se promova o desenvolvimento equilibrado do país, mas nada disso será possível sem uma vigorosa reforma política.

A reforma política naturalmente trará impactos à distribuição federativa de poder. É preciso, portanto, eleger mecanismos que permitam determinar a representatividade da população brasileira na Câmara dos Deputados de modo equilibrado com os fatores produtivos, distributivos da população e coerentes com a autonomia das unidades federativas. Não é tarefa fácil, portanto.

O “pacto federativo”, como anota Régis Fernandes de Oliveira (2013, p. 45), “é a forma pela qual se forma e se organiza o Estado Federal. Diz respeito à distribuição de competências entre União, Estados-membros e Municípios”. Reside nesta noção o sentido de acordo de vontades, busca de consenso pela política. A questão que desafia todos é saber se temos concretamente um semelhante “pacto” entre nossos 26 Estados e o Distrito Federal, 5.565 municípios e cinco regiões, harmônico e pautado por lealdade e solidariedade. A realidade não nos convence.

Nosso federalismo não se originou de um “pacto federativo” entre unidades independentes,

da vontade do povo ou de lutas internas, para unir partes distintas (*come together*), mas advém de unidade que se viu mantida no período colonial, ao instituir as capitanias como meras partições administrativas; o que mais tarde seria seguido pelas províncias, da Constituição imperial de 1824, a pretexto de assegurar a unidade nacional. Nesse contexto, o federalismo significava forma de proteção da unidade, além de ampliar os poderes da elite dominante a cada província que se via converter em Estado, pelo Decreto nº 1 da “revolução republicana”. Foi assim que, em 15 de novembro de 1889, o Brasil acordou unitário e dormiu uma federação, por um “federalismo normativo”.

Na sua feição atual, a escolha do constituinte de 1988 confirma-se no art. 1º, ao prescrever que a República Federativa do Brasil é a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, como expressão do **Estado Democrático de Direito**, sobre os seguintes fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político.

Por ser forma do Estado e expressão da sua identidade, o federalismo vê-se afirmado com rigidez constitucional máxima, na condição de “cláusula pétrea”, no art. 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal (CF). Assim, se sequer emendas constitucionais podem ser tendentes a abolir o federalismo, tanto menos leis infraconstitucionais, sejam estas complementares ou ordinárias, podem ter o condão de reduzir a capacidade organizativa do Estado.

A reforma política coincide com o federalismo pela relevância que a democracia faz incidir nas escolhas constitucionais e no seu funcionamento. Como alude Alfred Stepan (1999):

“A rigor, somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as **garantias confiáveis** e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas”.

Importa destacar nessa etapa que nenhuma das experiências federativas possui identidade com qualquer outra. O federalismo é um modelo de organização do Estado, mas cada país tem sua história e o sistema assume características próprias. Bem o disse João Mangabeira (1934, p. 21): “A federação é uma forma de estado; um sistema de composição de forças, interesses e objetivos, variável no tempo e no espaço, e inerente e peculiar a cada povo”. Basta comparar países como Alemanha, Argentina, Suíça, Canadá, Austrália, Rússia, México, África do Sul ou EUA; ou mesmo aqueles unitários descentralizados, como os casos da Itália, da França ou da Espanha, quanto ao federalismo fiscal. E as simetrias e assimetrias são igualmente cambiantes.

Nenhuma das experiências federativas possui identidade com qualquer outra.

Desde o nascimento do Estado federal americano, na Convenção da Filadélfia, em 1787, o princípio da autonomia da unidade federativa teve preeminência sobre qualquer outro. Adveio como “necessidade de uma União como sistema geral de convivência”, na forma registrada por Alexander Hamilton, *O Federalista* (*The Federalist Papers*), quando as 13 colônias da Confederação cederam suas soberanias para instituição de um novo ente, que assumia a unidade da soberania.

Não resta qualquer dúvida de que a evolução brasileira, a partir da Constituição de 1934, dá mostras de distanciamento do modelo americano, pela ampliação dos poderes do ente central do federalismo, que passa de centrífugo a centrípeto, com o início da experiência de distribuição de parcela da arrecadação dos tributos para Estados e municípios. Mais tarde, especialmente após a

Constituição de 1946, o modelo brasileiro passa a ter maior influência do federalismo alemão, ainda que consideremos o federalismo fiscal muito mais avançado em diversos aspectos.

O federalismo brasileiro surge com a proclamação da República, instituído pelo Decreto nº 1, de 15/11/1889:

“Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira – a **República Federativa**. Art. 2º - As **Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação**, ficam constituindo os **Estados Unidos do Brasil**. Art. 3º - Cada um desses **Estados**, no exercício de sua legítima **soberania**, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais. [...] Art. 7º - Sendo a **República Federativa brasileira a forma de governo proclamada**, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum Governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da Nação, livremente expressado pelo sufrágio popular”.

Era imprescindível vir uma mudança baseada na própria alteração do centro do poder, ainda que todos estivessem cientes de que isso atenderia a interesses oligárquicos. Com a separação de poderes, o federalismo somava controle ao poder e conferia direitos e proteção às liberdades, segundo as diferenças marcadamente regionais. Para a oligarquia dominante, a federação não poderia significar “desintegração” da unidade nacional; tampouco confundir-se com opção revolucionária popular.

Rui Barbosa defendia, então, a centralidade no federalismo, como meio retórico para confirmar a continuidade daquela unidade. E dizia:

“Erra palmarmente o pressuposto, com que entre nós se tem argumentado, de que centralização política e regímen federal são termos incompatíveis. Tal antinomia não existe. Pelo contrário: tão adaptáveis são entre si essas duas idéias, que a

mais perfeita de tôdas as federações antigas e modernas, a mais sólida, a mais livre e a mais forte, os Estados Unidos, é, ao mesmo tempo, o tipo de centralização política levada ao seu mais alto grau de intensidade” (BARBOSA, 1947, p. 34).

Vê-se, para a implantação do federalismo, não tivemos um “pacto federativo”, que só foi implantado devido ao desgaste da Coroa, com crises fiscais severas, o que os ricos não pretendiam continuar a suportar. Daí a adesão ao federalismo, pela sede de poder das unidades federativas, conforme a descentralização proposta com garantia de unidade nacional. Como bem relata Washington Luis, em sua obra *Na Capitania de São Vicente*, a Carta Régia de doação das capitanias hereditárias não era mais do que um acordo que discriminava quais tributos, foros e direitos que o capitão-donatário auferia nessas terras e quais o rei reservava para a Coroa. Por exemplo, à Coroa seria devido o quinto de todas as pedras e metais preciosos extraídos, 100% do pau-brasil, etc., seja como for, a unidade já convivia com a descentralização.

As capitanias foram, mais tarde, convertidas em Províncias, por ato de D. João VI, em 28 de fevereiro de 1821, e todas foram mantidas pela Constituição de 1824 (“Art. 2º - O seu territorio é dividido em **Províncias** na fôrma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado”).

Foram muitas as formas de cobranças de tributos e de repartição de rendas entre as fases de colônia e império, como relata Liberato de Castro Carreira, no seu clássico *História financeira e orçamentária do império do Brasil*, de 1889.

No Império, como observa Antonio Roberto Sampaio Dória, a primeira discriminação de rendas do Brasil surge com a Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, com designação dos impostos pela hipótese de incidência, com 57 tipos. Mais tarde, em 1890, antes da primeira reunião da constituinte republicana, o governo provisório promulga os Decretos nº 510 e nº 914, ambos de 1890, com a

divisão das competências da União e dos Estados (DÓRIA, 1972, p. 48-49).

E foi assim que o Brasil Império, um Estado unitário, sem divisões políticas e administrativas dotadas de autonomia, deu ensejo à descentralização política, financeira e administrativa dos Estados nascentes, pela conversão das capitânias, pelo art. 2º da Constituição de 1891: “Art. 2º - **Cada uma das antigas Províncias formará um Estado** e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União [...]”.

Neste período da **Primeira República**, viveu-se um federalismo fiscal dualista, do tipo federalismo centrífugo, que ampliara os poderes dos Estados federados, com mecanismos de integração ou de cooperação sobremodo frágeis, e sem qualquer apoio econômico da União, como bem explicitado pelo art. 5º da Constituição de 1891: “**Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração;** a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.

O federalismo brasileiro atendia, assim, aos requisitos típicos de um Estado federal, como atribuição aos Estados-membros do poder de auto-organização, autonomia constitucional política, administrativa, judiciária, legislativa e financeira.

Não obstante, a partilha de receitas foi das mais duras e injustas que a União poderia supor. Como relata Amaro Cavalcanti, no seu *Regime Federativo e a República Brasileira* (1900, p. 326):

“a contraprova de que a União fora muito prejudicada, senão expoliada, na partilha dos bens, rendas e encargos, resultantes das disposições constitucionais, temo-la, além de tudo, na situação financeira insustentável, a que a mesma tem chegado, em declínio sempre crescente, sobretudo, a datar de 1891”.

Atribuía este fato às dificuldades econômicas e creditícias, mas também à partilha de receitas orientada fortemente pelo federalismo centrífugo que se implantara.

Em 1926, com as reformas constitucionais da época, começam a florescer medidas orientadas à centralidade da União, como forma de assegurar melhor redistribuição com as unidades de menor poder econômico, para atenuar as diferenças regionais.

Os municípios, apesar da reduzida expressão política na Constituição de 1891, somente viriam a receber competências financeiras na importante reforma de 1926. Seabra Fagundes (1970, p. 64) sintetiza, muito bem, que uma das suas funções era “pôr fim ao descalabro financeiro reinante em várias unidades federadas”, motivo pelo qual a reforma propunha “interviesse a União nos Estados, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrasse pela cessação de sua dívida fundada por mais de dois anos”. Essa regra não seria recepcionada pelas Constituições de 1934 e de 1937.

Com a Constituição de 1934, surge o prenúncio de um modelo de federalismo cooperativo.

O modelo de federalismo fiscal permanecia como o “dualista” puro, ou seja, União e Estados arrecadavam seus impostos diretamente, sem qualquer participação, direta ou indireta, em imposto de alheia competência.

Com a Constituição de 1934, surge o prenúncio de um modelo de federalismo cooperativo, com participação em tributos de competência diversa, mas que nunca chegou a ser implantado. O art. 10, por exemplo, admitia a partilha dos impostos novos criados pelos Estados, com entrega de 30% à União e 20% aos municípios de onde tenham provindo, remanescendo 50% com o Estado instituidor.

Foi com a Constituição de 1946 que nosso federalismo fiscal passou a ter o produto da arrecadação dos impostos federais compartilhados com Estados e municípios, e aqueles estaduais com os

respectivos municípios, a permitir que se possa falar do surgimento efetivo de um “federalismo cooperativo” no Brasil.

Dentro dos esforços das “reformas de base”, no final de 1963, foi criada uma Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda com a tarefa de reformar o sistema tributário e a administração tributária. Devido ao golpe militar de 1964, estes trabalhos somente foram concluídos com a Emenda Constitucional nº 18, de 1º/12/1965, que trouxe a reforma do Sistema Tributário. Surgiram novos impostos, como o ICM, atribuído aos Estados, e o IPI, com regime não cumulativo. Foram criados os Fundos de Participação, de Estados (FPE) e municípios (FPM), bem como todo um sistema de partilha de receitas intergovernamentais mais bem apurado. Mais adiante, esta centralização foi ainda mais acentuada na Constituição de 1967.

O regime perpetrado pela Constituição de 1988, finalmente, e ao longo dos seus mais de 25 anos de vigência e sucessivas emendas, consolidou o federalismo cooperativo de Estado Social e equilibrado, coerentemente com os fins constitucionais do Estado, sem os excessos que haviam caracterizado os modelos anteriores.

Como se sabe, o federalismo deve perseguir a garantia de proteção das autonomias, mas sem perder de vista os meios para conservar a unidade do espaço estatal e a garantia de permanente redução de desigualdades e de desequilíbrios entre regiões e unidades. Daí a exigência de um **federalismo cooperativo equilibrado**, como veremos mais adiante.

O federalismo reclama ainda uma organização institucional orientada à sua implantação dirigida à continuidade do “pacto federativo”. I) De imediato, a **base espacial** que passa a ser a referência do “ser” Estado ou município, pelo princípio da territorialidade das finanças e divisão entre subunidades; II) a atribuição de personalidade jurídica, como pessoas de direito público interno, e

poderes separados e harmônicos; III) dotação de **competências constitucionais** que definam a autonomia **política**, administrativa e tributária; IV) **sistema bicameral**, para representação das unidades federadas, como é o caso do Senado da República, para permitir acordos ou estabelecer direito uniforme; e V) existência de um **Tribunal Constitucional** que possa arbitrar conflitos federativos ou resolver sobre inconstitucionalidades.

No federalismo fiscal, três subsistemas normativos concorrem para atingir a riqueza dos particulares que atuam nos respectivos territórios, que são o da União, o dos Estados e o dos municípios. Por conseguinte, é fundamental determinar as fronteiras geográficas e jurídicas que os separam. Os municípios integram o federalismo. Como assentara Victor Nunes Leal, no seu imprescindível *Coronelismo, enxada e voto* (1948, p. 98),

“se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal”.

Quanto a saber se o federalismo privilegiará a concentração de poder na União ou a dispersão para as unidades periféricas, isso dependerá do modo como as competências serão observadas e distribuídas entre os entes do federalismo.

Na ordem econômica, as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras podem ser cumpridas por três formas organizativas: com **centralização** total, que corresponde à forma unitária de governo; com máxima **descentralização**, quando os governos locais desempenham suas competências fiscais com plena autonomia; ou mediante **federalismo fiscal**, a combinar a criação e aplicação de normas de competências centralizadas e de competências descentralizadas, assim como as fontes de recursos, e com responsabilidades fiscais compartilhadas. A descentralização federal não é um valor em si. É, sim, um princípio complementar do federalismo. A unidade nacional, neste espaço, tem igual importância.

Coube bem à Constituição domar os excessos que já predominaram em favor tanto do máximo de descentralização, a lembrar da Constituição de 1891, quanto do exagero de centralidade, como se viu com a Constituição de 1967.

Quanto à afetação decisória do ente local responsável pela execução, há dois tipos de políticas descentralizadas: 1) **reguladas**: nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas, são aquelas de educação e saúde; e 2) **não reguladas**: aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*), habitação, infraestrutura urbana e transporte público. Com a descentralização não se deseja nem homogeneidade nem isolamento dos membros. Espera-se que o vínculo seja leal e cooperativo. A descentralização deve cumprir funções a serem perseguidas permanentemente por todos, para afastar qualquer desequilíbrio e conferir meios para o desenvolvimento.

A complexidade das relações intrafederativas, notadamente as interestaduais, entre os entes do federalismo, e as relações destes com os particulares, em conjunto, demandam na atualidade maior segurança jurídica, eficiência, continuidade do Estado e integração, segundo os fins e valores do Estado Democrático de Direito.

A Federação e seu federalismo fiscal é o que resulta da aplicação das normas constitucionais. A Constituição institui e organiza os meios tributários e fiscais necessários, para cumprir com o suficiente financiamento do Estado, na sua integridade.

Como afirma Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005):

“O federalismo fiscal constitui a espinha dorsal das relações intergovernamentais. A forma como os recursos fiscais e parafiscais são gerados e distribuídos entre os diferentes níveis de governo define, em boa medida, as feições da federação”.

Portanto, se o federalismo fiscal assume tão elevadas funções para caracterização do Estado, então o cumprimento da Constituição Financeira deve se dar em grau máximo.

A descentralização fiscal necessita de **competências tributárias** que sejam exercidas com rigor, na mais ampla **generalidade**, para alcançar a todos, e **universalidade**, para atingir todos os fatos geradores dos tributos; e de controles rigorosos, para assegurar a aplicação da legislação tributária, numa luta implacável contra a evasão ou a sonegação fiscal. Que se tenha adequado controle do endividamento público, para não comprometer as futuras gerações e a capacidade de solvência da unidade estatal. Que o sistema de distribuição dos tributos compartilhados ou por fundos, por transferências intergovernamentais, cumpra sua missão cooperativa e de equilíbrio, na alocação e redistribuição de recursos. A exaltação das autonomias, tão decantada pelos tributaristas, reclama a interdependência no espaço financeiro do federalismo.

A descentralização fiscal necessita de competências tributárias que sejam exercidas com rigor, na mais ampla generalidade.

Em matéria financeira e orçamentária, os Estados e municípios reclamam o princípio de suficiência financeira para atender aos gastos públicos de sua autonomia federativa. Contudo, como observa a cientista política Marta Arretche (2010),

“a interpretação de que os governos subnacionais têm excessiva autonomia está baseada na evidência empírica de que a parcela dos governos subnacionais na arrecadação e gasto público consolidado no Brasil é bastante elevada quando comparada a outras federações”.

De fato, comparativamente a outros países, o Brasil tem uma das mais amplas distribuições de competências fiscais para os entes locais.

O modelo brasileiro de federalismo fiscal adotado pela Constituição de 1988 foi o de um **federalismo cooperativo de equilíbrio**, como medida de repartição de poderes na República (elemento político) e descentralização financeira, para realizar o dirigismo constitucional do desenvolvimento com redução das desigualdades sociais e regionais. Tema fundamental e que recebeu atenção de notáveis juristas, como Amílcar de Araújo Falcão, Sampaio Dória, Goffredo Telles Júnior (1968).

De fato, a Constituição de 1988, ao definir nosso modelo de **federalismo cooperativo equilibrado**, sem os excessos do **federalismo centrífugo** de 1891 ou do **federalismo centrípeto** de 1967, propõe-se à realização daqueles elevados objetivos de redução de desigualdades regionais, como mandam os arts. 3º, inciso III, e 43, bem como do desenvolvimento equilibrado. Por isso, como destaca Gilberto Bercovici (2003, p. 169), a solidariedade é o principal elemento de “legitimação político-constitucional do federalismo”.

O que se espera do federalismo cooperativo é a maior expansão de políticas que favoreçam a subsidiariedade e a descentralização entre as unidades do federalismo, como forma de concretização dos fins constitucionais do Estado, observada sempre a unidade das políticas nacionais de desenvolvimento e de redução de desigualdades regionais, sociais e econômicas. E que, ao mais, seja aplicado o máximo rigor de responsabilidade fiscal, para evitar a hipossuficiência financeira federativa.

O federalismo fiscal requer plena e adequada estabilidade orçamentária entre todos. Daí a importância de uma lei complementar, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, para atingir esse escopo, como demanda o art. 165 da CF.

Quanto à discriminação de rendas pelo produto da arrecadação, no federalismo cooperativo brasi-

leiro, encontramos na própria Constituição, nos arts. 157 a 161, regras expressas sobre transferências obrigatórias de receitas e formação de fundos de participação. Basicamente, há dois tipos de transferências: as constitucionais (que são automaticamente realizadas após a arrecadação dos recursos) e as não constitucionais (que dependem de leis da União ou de convênios entre as pessoas políticas).

Os fundos públicos, de transferências indiretas, de participação ou de redistribuição de rendas, são a forma mais característica da Constituição Financeira cooperativa, ao servirem como instrumentos para financiamento de fins constitucionais previamente definidos, como a saúde, a educação, a redução da pobreza, voltados a conferir identidade ao Estado Social, pela efetividade dos princípios de dignidade da pessoa humana, solidariedade e bem-estar social.

Para custear essa política de repartição de receitas, as competências tributárias das autônomoas dos entes federativos devem ser preservadas ao máximo, na medida em que concorrem para o financiamento equilibrado das suas necessidades e, igualmente, das necessidades das unidades do federalismo beneficiárias das transferências ou dos fundos, para favorecer o desenvolvimento e a redução de desigualdades regionais.

Portanto, com o **federalismo cooperativo equilibrado** da Constituição de 1988, caminha-se para uma melhor estabilidade nas relações entre suas unidades, com vistas a implantar uma cooperação efetiva, redução de desigualdades e sustentabilidade financeira, mas ainda há muitos entraves a serem superados, mormente quanto ao financiamento estatal. Basta ver as repercussões negativas da “guerra fiscal” ou os modelos desatualizados dos critérios que animam a distribuição dos fundos de participação dos Estados e municípios.

No nosso *welfare state* tardio, a superação do subdesenvolvimento é uma tarefa permanente e compromisso de todo o federalismo. O federalismo cooperativo brasileiro, além da discriminação

de renda por competências dos entes, mediante autonomia, e distribuição do produto da arrecadação, requer ainda a função intervencionista do Estado nacional, para recuperar desigualdades, promover desenvolvimento e assegurar políticas públicas em todo o território nacional.

O federalismo fiscal é, de modo indubitado, o tema de maior expressão na atualidade do Direito Financeiro e que dominará a pauta política e jurídica dos próximos anos. Os desafios do federalismo são muitos, a reforma do pacto federativo e do seu financiamento, mediante a reforma tributária, ao lado da redistribuição dos gastos públicos, dominarão essas expectativas. No Brasil, esta **dimensão integradora** da Constituição Financeira somente é possível em virtude do modelo de **federalismo cooperativo** adotado pela Constituição de 1988, caracterizado pelo **financiamento centrífugo** (efeito virtuoso do **federalismo centrípeto** que tem início com a Constituição de 1934), em favor das autonomias de menor capacidade financeira.

Deveras, o federalismo constitucional brasileiro superou muitas vicissitudes ao longo do seu funcionamento, mas não seria exagero dizer que sempre foi um federalismo **assimétrico**. É certo

que o “equilíbrio” de uma simetria desejável não se concretiza na realidade constitucional brasileira, a atender todos os requisitos constitucionais de validade formal e material. Por isso, o processo decisório político, dependente de urgente reforma política, também é um dos grandes dilemas do federalismo, o qual resta dependente da mãe de todas as reformas: a reforma política.

E a reforma política somente será séria e suficiente se estabelecer cláusula de barreira para partidos, exigir maior representatividade na formação de bancadas e de frentes parlamentares, criar método que elimine os malefícios da “proporcionalidade” na eleição parlamentar, adotar meios eficientes de financiamento das campanhas, sem influência do poder econômico, e o mais importante: que possibilite renovar no povo o sentimento de representatividade legítima.

É urgente, pois, que governo, políticos, estudiosos e toda a sociedade assumam um compromisso com as reformas do Estado, política e federativa, para avançarmos na construção de um pacto real neste federalismo assimétrico e repleto de entraves ao desenvolvimento e à redução de desigualdades. ■

Bibliografia

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BARBOSA, Rui. Federação. In: *Obras Completas de Rui Barbosa*, v. XVI. Tomo VII. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

FAGUNDES, Seabra. *A expansão dos poderes federais*. Belo

Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 28, p. 64, jan. 1970.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. O Município e o Regime Representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MANGABEIRA, João. *Em torno da Constituição*. São Paulo: Nacional, 1934.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

TELLES JR., Goffredo. Discriminação constitucional de fontes de receita tributária, *Revista de Direito Público*, v. 4, p. 127, 1968.



revista do
ADVOGADO